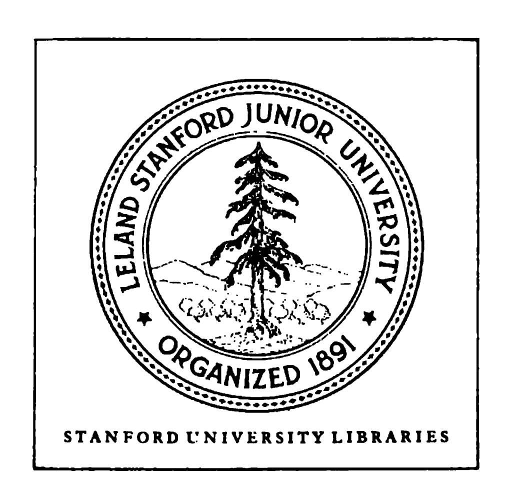



LELAND STANFORD JUNIOR UNIVERSITY
ORGANIZED 1891
STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES





О САМОУПРАВЛЕНИИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ РУССКИХЪ И ИНОСТРАННЫХЪ ЗЕМСКИХЪ И ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.

ТОМЪ I.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Печатано въ типографіи Г. Мюллера, по Екатерининскому каналу, домъ № 107, кв. № 1.

1869.

О САМОУПРАВЛЕНИИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ РУССКИХЪ И ИНОСТРАННЫХЪ ЗЕМСКИХЪ И ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

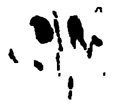
КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.



ТОМЪ I.

С. ПЕТЕРБУРГЪ.

1869.



Печатано въ типографіи Г. Мюллера по Екатерининскому каналу № 107.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Сочиненіе это должно состоять изъ двухъ частей. Въ первой части, нынѣ издаваемой, мы хотѣли представить общій очеркъ тѣхъ иностранныхъ узаконеній и уставовъ, которые соотвѣтствуютъ нашимъ земскимъ, крестьянскимъ и отчасти мировымъ учрежденіямъ.

Сличая ихъ съ законоположеніями, дѣйствующими въ Россіи, мы старались изъ этого сравненія вывести главныя черты ихъ сходства и различія и объяснить нѣкоторыя основныя начала, принятыя у другихъ народовъ для мѣстнаго самоуправленія: предѣлы власти и предметы вѣдомства земскихъ учрежденій—ихъ отношенія къ административнымъ и общественнымъ властямъ—значеніе выборнаго начала, почетной службы высшихъ сословій и права представительства по владѣнію — различныя системы, принятыя для раскладокъ земскихъ сборовъ и для перевода натуральныхъ повинностей въ денежныя,—наконецъ и порядокъ устройства крестьянскаго быта и сельскаго самоуправленія:

Во второй части мы должны перейти къ спеціальному изслѣдованію отдѣльныхъ частей и вѣдомствъ мѣстнаго управленія:

Начальнаго образованія.

Общественнаго призрѣнія.

Народнаго продовольствія.

Дорожной повинности.

Народнаго здравія.

Хозяйственнаго управленія, т. е. порядка составленія смѣтъ, раскладокъ и расходованія земскихъ и общественныхъ сборовъ.

Эту вторую часть, которая можетъ быть потребуетъ подраздѣленія на два тома, мы надѣемся издать въ теченіи будущаго года.

Прилагаемъ при семъ списокъ источниковъ, коими мы пользовались. Разсматривая отдѣльныя части Управленія по разнымъ сочиненіямъ или по отчетамъ и свѣдѣніямъ разныхъ годовъ, мы невольно впадали иногда въ разнорѣчія, которыя никакъ согласить не могли, потому что самые источники, изъ коихъ мы извлекали наши свѣдѣнія, между собой не согласовались. Мы смѣемъ думать однако, что эти частныя разногласія не имѣли вліянія на общую характеристику описываемыхъ нами учрежденій.

Мы должны сдѣлать еще слѣдующую оговорку. Предметъ этого сочиненія—мѣстное самоуправленіе, составляетъ именно въ настоящее время предметъ очень оживленныхъ преній въ представительныхъ собраніяхъ Франціи и Пруссіи, и пока мы описывали эти порядки и издавали эту книгу, французское правительство заявило о намѣреніи расширить выборныя права общинъ, а прусское министерство внесло въ камеру депутатовъ проэктъ новаго общественнаго управленія. Очень можетъ быть, что когда наше сочиненіе появится въ печати, порядки, нами описанные, уже будутъ во многихъ отношеніяхъ измѣнены и дополнены. Предвидя это, мы приняли для нашего изданія такую форму редакціи, что въ концѣ каждой главы помѣщаемъ въ видѣ примѣчаній или выносокъ разныя дополнительныя свѣдѣнія; это дастъ намъ возможность вносить, если и не въ самый текстъ, то въ эти выноски новѣйшія преобразованія, по мѣрѣ того какъ они будутъ вводиться въ дѣйствіе.

Наконецъ въ послѣдней части мы намѣрены представить общій обзоръ нововведеній, послѣдовавшихъ во время печатанія и изданія этого сочиненія.

20 октября 1869 г.
С. Выбити.

ИСТОЧНИКИ.

Gneist. Geschichte der englischen Communalverfassung. Berlin 1863. 2.

Gneist. Das englische Verwaltungsrecht. Berlin 1867. 2.

Rönne. Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. Leipzig 1865. 2.

Stein. Die Verwaltungslehre. Stuttgart. 1865. 2.

Stein. Das öffentliche Gesundheitswesen in Deutschland, Frankreich, England Stuttgart 1867. 1.

Stein. Das Elementar- und Bildungswesen in Deutschland, Frankreich, England ctd. Stuttgart 1868. 1.

Зарудный. Общественный бытъ въ Англіи. Петербургъ 1865. 1.

Bistrom. Die rechtliche Natur der Stadt- und Landgemeinde. Petersburg 1866. 1.

Möller. Landgemeinde und Gutsherrschaft. Breslau 1865. 1.

Franz. Das preussische Armenwesen. Magdeburg 1855. 1.

Kletke. Die Einwohnersteuer in Preussen. Hamm 1865. 1.

Flotwell. Armenrecht und Armenwesen. Leipzig 1866. 1.

Toqueville. De la Démocratie en Amerique. Paris 1865—14-me édition. 3.

Toqueville. l'Ancien régime et la révolution. Paris 1860—4-me édition. 1.

Loboulaye. Histoire des Etats- Unis d'Amerique. Paris 1866. 3.

Чичеринъ. Объ Областныхъ Учрежденіяхъ въ XVII вѣкѣ. Петербургъ. 1.

Чичеринъ. О народномъ представительствѣ. 1.

Haxthausen. Die ländliche Verfassung Russlands. Leipzig 1866. 1.

Ramme. Die Grund- und Gebäudesteuer in Preussen. Quedlinburg 1866. 1.

Rechard. De l'administration interieure. Paris 1851. 2.

Кавелинъ. Взглядъ на русскую сельскую общину. Москва T. IV. стр. 249. 1.

Kries, die englische Einkomensteuer. Tübingen. Zeitschrift für Staatswissenschaft. 10. Jahrgang 1867. 1.

Kries. Über die Einkomentsteuer in Preussen. Archiv der politischen Economie von Raus und Hanses B. VIII. 1849. 1.

Nasse. Über die Reformen im englischen Steuerwesen. Tübingen. Zeitschrif. für Staatswissenschaft. Jahrgang X Heft). 1.

Louis de la Breme. Des Conseils généraux en France. Paris 1862. 1.

Morlogier. Du Régime municipal. Paris 1867. 1.

Girardot. Des administrations départementales. Paris 1867. 1.

Fisco. Institutions et taxes locales du royaume uni de la Grande-Bretagnet Paris 1863. 1.

Leomans. Des institutions communales en Belgique Bruxelles.

Bigelow. Les Etats unis d'Amerique. Paris 1863. 1.

Bouchené-Lefer. Principes et notions élémentaires du droit public-administratif. Paris 1862. 1.

Reitlinger. Les sociétés coopératives en Allemagne. 1.

— Статистическій временникъ Россійской имперіи. Петербургъ 1866. 1.

Cherbuliez. De la Démocratie en Suisse. Paris 1843. 2.

Гагемейстеръ. Государственная роспись 1866 г. Петербургъ 1868. 1.

— Сводъ сужденій и постановленій Земскихъ Собраній. Петербургъ 1868. 1.

Roy. De l'administration financière des communes. Paris 1866.

Kletke. Kleine Gesetzsammlung für den Preussischen Staatsbürger. Brandenburg. 1861. 4.

Franqueville. Société de secours mutuels en Angleterre. Paris 1863. 1.

Hock. Finanzen des Vereinigten Staaten. Berlin 1867. 1.

Bauer. Neuere Ständische Gesetzgebung. 1.

Moller. Kreis und Provinzial Gesetzgebung. Berlin 1866.

Fischel. Die Verfassung England. Berlin 1864. 1.

De Fooz. Du droit administratif Belge Brunelle 1866. 3.

Градовскій. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. Петербургъ 1869. 1.

Magnitot. De l'Assistance el de l'extinction de la Mendicite. Paris 1861. 1.

Saint-Hermine. Traité de l'organisation municipale. Paris 1863. 1.

Berquier. Le Corps municipal. Paris 1865. 1.

Cousin. Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne. Paris 1833. 1.

Wagner. Das Volkschulwesen in England. Stuttgart 1864. 1.

Reyntiens. L'Enseignement primaire en Angleterre et en Irlande. Paris 1864. 1.

Bendu. De l'enseignement populaire dans l'Allemagne du Nord. Paris 1857. 1.

Степанова. Финансовая система Англіи, Франціи и Россіи. Петербургъ 1868. 1.

Lette. Die Reform der Kreisordnung. Berlin 1867. 1.

Schimelfenig. Die Kommunal-Abgaben des Preussischen Staates. Berlin 1859. 1.

Stein. Das Polizeirecht. Stuttgart. 1867. 1.

Doehl. Die ländliche Polizeiverwaltung des preussischen Staates. Berlin 1866. 1.

Laveleye. De l'instruction du peuple au XIX siècle. I l'Enseignement populaire dans les écoles americaines. Revue des deux Mondes. 1865 p. 272, 1867.

Bouthors. Les sources du Droit rural. Paris 1865. 1.

Лавіеръ. О вотчинахъ и помѣстьяхъ. Петербургъ 1848. 1.

Шиповъ. Опытъ изложенія нѣкоторыхъ началъ финансовой науки. Петербургъ 1868. 1.

Чичеринъ. Опыты исторіи русскаго права. Москва 1858. 1.

Schmidt. Encyclopedie des Erziehungs- und Unterrichtswesen Gotha 1859. Band. I. Seite 88 und ff. Americanisches Unterrichtswesen. 1.

Stein. Verwaltungslehre. Die Entwährung in Frankreich England und Deutschland. Stuttgart 1868. 1.

Fischer. Ueber die Volksschule in Preussen Elberfald 1866.

— Die Gesetzgebung des Unterrichtswesen in Preussen v. 7. 1817—1868. Berlin 1869. 2.

Gneist. Die Selbstverwaltung nach englischen und deutchen Verhältnissen. Berlin 1869. 2.

Roscher. System der Volkswirthschaft. Stuttgart 1860. 2.

Михайловъ. Пролетаріатъ во Франціи. Петербургъ 1869. 1.

Walker. Die Selbstverwaltung des Steuerwesens in Russland. Berlin 1869. 1.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

ВВЕДЕНІЕ.

Предметъ этого сочиненія есть изслѣдованіе тѣхъ порядковъ внутренняго мѣстнаго управленія, которые входятъ въ кругъ дѣйствій крестьянскихъ, земскихъ и мировыхъ учрежденій.

Отыскивая общій смыслъ и разумъ этихъ законоположеній, мы свели ихъ въ одно общее понятіе и подъ одно руководящее начало, которое называемъ *самоуправленіемъ*.

Оно означаетъ, по нашему разумѣнію, участіе народа въ мѣстномъ внутреннемъ управленіи своего отечества; это участіе въ извѣстномъ размѣрѣ допускается во всѣхъ государственныхъ организаціяхъ, и при самыхъ централизированныхъ формахъ правленія мѣстнымъ жителямъ предоставляется все-таки весьма обширный и многосложный кругъ дѣйствій, преимущественно по тѣмъ предметамъ вѣдомства, которые могли бы обременить центральную администрацію чрезмѣрными расходами и заботами управленія.

Поэтому мы видимъ, что одинъ изъ обыкновеннѣйшихъ пріемовъ современныхъ правительствъ

состоитъ въ томъ, что они расширяютъ и усложняютъ кругъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій властей, но вмѣстѣ съ тѣмъ стѣсняютъ ихъ самостоятельность и такимъ образомъ пользуются обязательной ихъ службой по наряду и личными ихъ повинностями, для того только, чтобы сократить государственный бюджетъ и утаить нѣкоторую часть расходовъ и повинностей, переводя ихъ изъ оффиціальной государственной росписи въ негласныя смѣты отдѣльныхъ обществъ и провинцій.

Но само собою разумѣется, что подобная система, возлагающая на мѣстныхъ обывателей всѣ тягости управленія безъ соотвѣтствующихъ правъ, не заслуживаетъ названія «самоуправленіе». Оно получаетъ свое значеніе только съ той поры, когда мѣстные жители получаютъ дѣйствительное вліяніе на ходъ дѣлъ и хотя бы кругъ, въ которомъ это вліяніе обнаруживается, и оставался тѣснымъ и ограниченнымъ, но общественная самостоятельность скорѣе выигрываетъ отъ такаго стѣсненія, чѣмъ отъ чрезмѣрнаго расширенія своей инициативы и усложненія предметовъ вѣдомствъ.

Поэтому мы видимъ, что тѣ народы, которые достигли дѣйствительной самостоятельности и истинной свободы, начали свое политическое поприще съ того, что закрѣпили за собой нѣсколько простыхъ, но существенныхъ правъ и преимуществъ и, не увлекаясь общечеловѣческими соображеніями и политическими притязаніями, старались утвердить свою независимость въ тѣсной средѣ мѣстныхъ интересовъ. Первый ихъ шагъ къ самостоятельности былъ направленъ къ тому, чтобы налоги и повинности, устанавливаемые центральною властію, расклады-

вались на мѣстахъ, по собственнымъ соображеніямъ обывателей, по платежнымъ ихъ средствамъ, по цѣнности и доходности ихъ имуществъ. Самое установленіе налога можетъ зависѣть отъ общихъ государственныхъ соображеній, но распредѣленіе податей и личныхъ службъ и повинностей очевидно не можетъ быть произведено иначе, какъ по мѣстному расчету самихъ податныхъ сословій, и поэтому право земскихъ раскладокъ есть первый и самый существенный шагъ къ самоуправленію.

Второй періодъ развитія общественной самостоятельности заключается въ томъ, что самое расходованіе суммъ на предметы мѣстныхъ нуждъ и пользъ поручается мѣстнымъ собраніямъ или сходкамъ, составленнымъ изъ тѣхъ же податныхъ обывателей.

Наконецъ третье и послѣднее движеніе той же народной силы обнаружилось въ томъ, что дѣйствія мѣстныхъ учрежденій и властей по раскладкѣ повинностей и по расходованію суммъ были изъяты изъ вѣдомства правительственныхъ начальствъ и агентовъ и поручены разбирательству тѣхъ же мѣстныхъ властей, связанныхъ съ народонаселеніемъ солидарностію податныхъ окладовъ и всѣхъ прочихъ хозяйственныхъ интересовъ; этимъ земскимъ судебнымъ властямъ поручено было впослѣдствіи и разбирательство всѣхъ прочихъ хозяйственныхъ дѣлъ, нарушеній и проступковъ, и этимъ учрежденіемъ мѣстныхъ суда и расправы, принявшихъ названіе мироваго института, завершено было постепенное развитіе общественной самостоятельности.

Такимъ образомъ полное понятіе о мѣстномъ са-

моуправленіи у тѣхъ народовъ, гдѣ оно дѣйствительно существуетъ, сложилось изъ этихъ трехъ простыхъ и непосредственныхъ дѣйствій: раскладки податей, расходованіи земскихъ сборовъ и мѣстныхъ суда и расправы.

Въ нихъ, по нашему разумѣнію, заключается существо того порядка внутренняго управленія, которое въ Англіи и Америкѣ называется selfgovernment.

Оно строго отличается отъ народнаго представительства, которое означаетъ также участіе народа, но въ другой сферѣ гражданской самодѣятельности, въ верховномъ правленіи, въ законодательной и финансовой власти и въ отличіе отъ мѣстнаго самоуправленія могло бы быть названо народнымъ самоправленіемъ. Мы говоримъ, что понятія эти различны, хотя они и исходятъ изъ одного общаго начала: правленіе относится къ управленію какъ учредительная власть къ исполнительной, какъ установленіе законовъ или налоговъ къ примѣненію этихъ законовъ и взиманію или расходованію податныхъ суммъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что мѣстное самоуправленіе, по точному буквальному смыслу слова, имѣетъ предметомъ только распоряженія и дѣйствія, предусмотренныя законами, установленныя высшими властями, самодержавными или представительными, и мѣстныя учрежденія могутъ домогаться независимости и самостоятельности только въ предѣлахъ, установленныхъ этими властями.

Какіе же могутъ и должны быть эти предѣлы? гдѣ прекращается кругъ дѣйствій мѣстныхъ, общественныхъ и земскихъ учрежденій? гдѣ начинается область правительственныхъ дѣйствій?

Этими вопросами разрѣшается участь народнаго самоуправленія.

Отвѣты на нихъ разногласны до безконечности.

Чародѣйное вліяніе французской революціи отвлекло вообще вниманіе современной Европы отъ практическихъ, мелочныхъ заботъ управленія и перенесло всѣ помыслы и стремленія къ высшимъ вопросамъ о формахъ правленій, о правахъ человѣка, о равновѣсіи властей, объ избирательныхъ законахъ.

Цѣлое столѣтіе продолжались эти опыты, эти изысканія высшихъ законовъ общечеловѣческаго благоденствія, и когда они уже, повидимому, были отысканы, введены, установлены, оказалось, что въ лучшихъ изъ нихъ, усовершенствованныхъ по указанію величайшихъ мыслителей нашего вѣка, не доставало чего-то, какого-то внутренняго органа, котораго сочинители и строители новѣйшихъ конституцій не умѣли ни придумать, ни открыть. Механизмъ былъ полный и вѣрный, и по всѣмъ правиламъ политической механики долженъ былъ идти и вести народы къ свободѣ и благосостоянію.

Но онъ шелъ такъ порывисто и неровно, что вскорѣ сдѣлалось замѣтно, что сама Франція и государства, принявшія и перенявшія учрежденія великой націи, отстаютъ отъ современнаго движенія и что другіе народы, руководимые другими началами и повидимому оставшіеся въ сторонѣ отъ философіи и революцій XVIII-го вѣка опережаютъ континентальную Европу въ свободѣ и благосостояніи народныхъ массъ. Тогда, и не ранѣе какъ въ пятидесятыхъ годахъ настоящаго столѣтія, обращено было особое вниманіе на порядокъ управленія, при-

нятый въ двухъ государствахъ, политическое могущество коихъ развивалось совмѣстно съ свободой народа, и по справкѣ разныхъ ученыхъ и публицистовъ оказалось, что этотъ порядокъ называется въ Англіи и Соединенныхъ штатахъ selfgovernment, самоуправленіемъ.

Съ тѣхъ поръ эта система сдѣлалась любимымъ предметомъ изученія и вмѣстѣ съ прочими англійскими обычаями, нравами и вкусами вошла въ моду великосвѣтскихъ обществъ другихъ странъ.

Англійскій high-life, англійскій sport и англійскій selfgovernment получили право гражданства въ континентальной Европѣ почти одновременно.

Въ извѣстныхъ политическихъ и литературныхъ кругахъ вошло въ обычай представлять англійское самоуправленіе какъ образецъ аристократической организаціи, и главныя черты, которыя бросались въ глаза и выставлялись на показъ, были: безвозмездная служба крупныхъ землевладѣльцевъ, полновластіе мировыхъ судей, назначаемыхъ изъ мѣстныхъ помѣщиковъ, независимость ихъ отъ администраціи, и слова gentry, nobility, landlord выговаривались, и притомъ съ англійскимъ удареніемъ, какъ главныя, первообразныя явленія selfgovernment-а въ Англіи.

Мы постараемся доказать, что эти понятія столь же поверхностны, сколь и ошибочны, и что самоуправленіе утвердилось въ Англіи не потому, что оно было аристократическое, а напротивъ потому, что высшія сословія въ Англіи отреклись отъ всѣхъ льготъ и преимуществъ, которыхъ домогаются землевладѣльцы другихъ странъ и которыя, по ихъ понятіямъ, составляютъ существо аристократій.

Вообще, вникая въ это многосложное дѣло мѣстнаго самоуправленія, намъ представилось, что всякія частныя, одностороннія изслѣдованія учрежденій одной страны представляютъ предметъ въ превратномъ видѣ, что разумные выводы и умозаключенія могутъ быть сдѣланы только изъ сравненія, сопоставленія разныхъ системъ управленія у разныхъ народовъ, и мы предприняли настоящій трудъ съ тою именно цѣлью, чтобы ознакомиться съ порядкомъ мѣстнаго управленія въ разныхъ его видахъ.

Метода, нами принятая, состоитъ въ томъ, чтобы изложить въ краткихъ, по возможности, очеркахъ существенныя правила, принятыя въ иностранныхъ государствахъ для хозяйственнаго, общественнаго благоустройства, составляющаго главный предметъ вѣдѣнія мѣстныхъ властей и учрежденій — затѣмъ сличить ихъ съ тѣми порядками, которые введены въ Россіи новѣйшими законоположеніями, о крестьянскомъ, земскомъ и мировомъ управленіи — далѣе сравнить съ этими современными, нововведенными началами тѣ правила внутренняго управленія, которыя еще существуютъ, или по крайней мѣрѣ признаются еще существующими и дѣйствующими въ Россіи на основаніи прежнихъ уставовъ и положеній, врачебнаго, строительнаго, о народномъ продовольствіи, народномъ здравіи и проч.

Не прибѣгая къ обыкновенной уловкѣ авторовъ просить снисхожденія читателей, мы однако имѣемъ право заявить, что предметъ этотъ слишкомъ сложенъ, чтобы быть исчерпаннымъ нашимъ посильнымъ трудомъ.

Обзоръ, нами представляемый, можетъ развѣ слу-

жить оглавленіемъ для дальнѣйшихъ изслѣдованій и нѣкоторымъ руководствомъ для другихъ, болѣе точныхъ и обдуманныхъ изысканій и выводовъ.

Картина, вышедшая изъ подъ нашего пера, оказалась такою смутною, разноцвѣтною и пестрою, что мы поневолѣ принуждены были воздержаться отъ всякихъ заключеній и отложить до болѣе свѣтлыхъ дней предположенія о будущихъ исправленіяхъ и улучшеніяхъ.

Наше дѣло состояло только въ томъ, чтобы описать существующіе порядки, положеніе вещей, какъ оно есть, въ Россіи и въ другихъ государствахъ, какимъ порядкомъ и на основаніи какихъ правилъ, узаконеній или обычаевъ производится раскладка повинностей, взиманіе налоговъ, оцѣнка имуществъ, починка дорогъ, призрѣніе неимущихъ, содержаніе больницъ и народныхъ школъ, мѣстный судъ и общественная расправа.

Но такъ какъ главною цѣлью, которую мы себѣ предположили, было сравненіе нашихъ учрежденій съ иностранными, то мы должны были, чтобы стѣснить раму нашихъ изслѣдованій, выбрать изъ современныхъ законодательствъ тѣ, которыя представляются лучшими, полнѣйшими образцами разныхъ системъ управленія.

Главными предметами сравненія намъ служили Англія, Франція и Пруссія и въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ второстепенныя государства, Швейцарія и Бельгія. Къ глубочайшему нашему сожалѣнію, объ Американскихъ Соединенныхъ штатахъ мы успѣли собрать только самыя отрывистыя, неполныя свѣдѣнія и должны заявить, что этотъ пробѣлъ даетъ всему нашему труду неоконченный,

односторонній видъ. Американскій selfgovernment, построенный на началахъ англійскаго, но приспособленный къ духу времени и къ демократическому строю современныхъ обществъ, представилъ бы намъ другую сторону предмета, другой его видъ, вольное и полное развитіе народной самодѣятельности въ другой средѣ, въ странѣ пустынной и дѣвственной, гдѣ колонизація идетъ рядомъ съ общественнымъ устроеніемъ, и народное образованіе рука объ руку съ переселеніемъ, гдѣ роятся какъ въ ульяхъ самыя разнообразныя политическія партіи, религіозныя секты, и всѣ вмѣстѣ соглашаются, примиряются въ правѣ мѣстнаго самоуправленія, гдѣ, какъ и въ Россіи, разстоянія необъятны, природа сурова, почва дика, народные нравы грубы и необузданны, но народъ трудолюбивъ и трудъ воленъ.

Но какъ сказано, мы лишены возможности представить обзоръ американскихъ учрежденій, потому собственно, что свода ихъ въ самой Америкѣ не существуетъ и что узаконенія по части внутренняго управленія не издаются въ той формѣ, какъ принято въ Европѣ, въ видѣ общихъ положеній и уставовъ, а устанавливаются сами собой порядкомъ, усвоеннымъ мѣстными собраніями и судебной практикой, разрѣшающей спорные случаи и пререканія.

Поэтому мы по неволѣ должны были ограничиться сравненіемъ нашихъ порядковъ мѣстнаго управленія съ европейскими и изъ нихъ выбрали три образца совершенно разнородныхъ свойствъ, но всѣ три заслуживающіе внимательнаго изученія по самобытности ихъ развитія и по тому благодѣтельному вліянію, которое они имѣли на благосостояніе страны и народа.

Эти три образца: Англія, Франція и Пруссія.

Въ Англіи самоуправленіе—selfgovernment.

Во Франціи административная централизація—centralisation administrative.

Въ Пруссіи сословныя учрежденія—ständische Verfassung.

И такъ какъ, не смотря на противуположность системъ управленія, эти три первостепенныя державы достигли почти одновременно наивысшаго политическаго могущества и благоустройства—то вопросъ состоитъ собственно въ томъ, которая изъ нихъ достигла цѣли съ наименьшими пожертвованіями другихъ пользъ и нуждъ, ибо наружный блескъ или внутренній порядокъ не составляютъ еще окончательной цѣли гражданскихъ обществъ, и весьма часто случается, что эти блага покупаются такой дорогой цѣной, что народъ изныватъ подъ славой своего правительства и подъ порядкомъ, коимъ пользуются высшія сословія, такъ что тягости государственнаго строенія превышаютъ средства строителей, и что всѣ кровныя, насущныя пользы народа приносятся въ жертву славѣ оружія, единству государства, власти правителей.

Та система и окажется лучшей, которая соблюла одновременно интересъ государственный и пользу общественную, не пожертвовала нравственной и умственной самостоятельностію народа для величія страны, мѣстными нуждами для общихъ пользъ и согласила, на сколько соглашенье возможно, порядокъ со свободой.

Съ этой точки зрѣнія прослѣдили мы учрежденія трехъ державъ, стоящихъ нынѣ во главѣ всемірной цивилизаціи.

Англійскія учрежденія можно назвать утвердительнымъ примѣромъ мѣстнаго самоуправленія;

французскія отрицательнымъ. Точно такъ какъ въ ариѳметикѣ одно дѣйствіе повѣряется другимъ, сложеніе вычитаніемъ, дѣленіе умноженіемъ, такъ при сужденіи о лучшей системѣ внутренняго управленія, французскіе порядки могутъ служить для провѣрки англійскихъ. Черезъ весь организмъ внутренняго общественнаго быта и по каждому отдѣльному вѣдомству проведены въ Англіи начала совершенно противуположныя тѣмъ, которыя приняты во Франціи, и для сравненія практическихъ выгодъ, удобствъ, преимуществъ этихъ двухъ системъ, selfgovernment и centralisation можно принять эти два государства какъ полныя и лучшія ихъ олицетворенія.

Главныя отличительныя черты этихъ двухъ организацій суть слѣдующія:

Въ Англіи всѣ внутреннія дѣла судебныя, хозяйственныя и отчасти административныя завѣдываются мѣстными жителями; правительственныхъ агентовъ въ провинціяхъ на мѣстахъ не полагается; высшая администрація ревизуетъ, учитываетъ, повѣряетъ дѣйствія мѣстныхъ властей, но непосредственно черезъ коронныхъ чиновниковъ ничѣмъ не управляетъ.

Всѣ расходы этого внутренняго управленія покрываются земскими сборами.

Эти сборы распредѣляются по приходамъ и разлагаются на всѣ имущества по ихъ доходности.

Доходность принимается нормальная, не выводится отдѣльно по каждому имуществу, не повѣряется въ каждомъ данномъ случаѣ, но опредѣляется по предметамъ обложенія и по разрядамъ имуществъ одной общей нормой, выводимой изъ средней сложности доходовъ и по приблизительному расчету.

Всѣ обыватели, владѣющіе какимъ либо имуществомъ въ чертѣ прихода и обложенные съ этихъ имуществъ какимъ либо сборомъ, пользуются голосомъ въ общественныхъ выборахъ; имущественнаго ценса для выборщиковъ не полагается.

Для опредѣленія въ должности, какъ по выборамъ такъ и отъ короны, полагаются два условія: первое, чтобы должностное лицо принадлежало по имуществу своему къ управляемой имъ мѣстности, второе, чтобы имущество это удовлетворяло извѣстному цензу, различному для разныхъ должностей. Условія эти равно обязательны для избирательныхъ съѣздовъ по тѣмъ должностямъ, которыя подлежатъ избранію, и для правительства по тѣмъ, которыя замѣщаются отъ короны.

Собранія дѣйствуютъ только въ видѣ избирательныхъ съѣздовъ или сходокъ и никакими совѣщаніями или производствомъ дѣлъ не занимаются.

Выборные люди или должностныя лица, назначаемыя отъ короны изъ мѣстныхъ обывателей, завѣдываютъ всѣмъ управленіемъ безъ участія прочихъ жителей. Первые составляютъ управы, отдѣльныя по каждому вѣдомству, по призрѣнію бѣдныхъ, по дорожному, строительному, врачебному управленію. Эти управы (boards) прямо отъ себя безъ утвержденія правительства и собраній составляютъ смѣты и раскладки земскихъ сборовъ, производятъ расходы, назначаютъ начальниковъ отдѣльныхъ частей, смотрителей дорогъ, попечителей бѣдныхъ; они не составляютъ постоянныхъ присутствій, съѣзжаются только въ установленные сроки еженедѣльно или ежемѣсячно; совѣщаются о важнѣйшихъ дѣ-

лахъ, подписываютъ постановленія и передаютъ самое исполненіе своимъ агентамъ, земскимъ должностнымъ лицамъ, состоящимъ на жалованьи, казначеямъ, секретарямъ, попечителямъ, смотрителямъ, приставамъ.

Мировой институтъ составляетъ высшую инстанцію земскаго самоуправленія; ему подлежатъ кромѣ судебныхъ дѣлъ и окончательное утвержденіе смѣтъ, раскладокъ, произведенныхъ расходовъ, представленныхъ отчетовъ, разрѣшеніе жалобъ и исковъ о неуравнительности и неравномѣрности обложенія; ему подсудны и всѣ лица, служащія по всѣмъ частямъ мѣстнаго управленія.

Таковъ въ общихъ чертахъ механизмъ англійскаго такъ называемаго selfgovernment-a.

Но организмъ его еще труднѣе опредѣлить и описать: смыслъ и разумъ англійскаго законодательства на каждомъ шагу затемняется изъятіями и противорѣчіями; рядомъ съ самыми либеральными учрежденіями представляются драконовскія узаконенія; полноправности высшихъ классовъ соотвѣтствуетъ безправность низшихъ, такъ что свѣтлыя и темныя стороны этой странной картины постоянно смѣшиваются и приводятъ въ крайнее недоумѣніе иностранныхъ изслѣдователей, отыскивающихъ общій принципъ, руководящее начало англійскаго самоуправленія.

Темная сторона общественнаго быта въ Англіи есть неимущество низшихъ классовъ. Это неимущество и бросаетъ на всѣ англійскія учрежденія ту скорбную тѣнь, которая выступаетъ мрачными пятнами на свѣтломъ полѣ англійскаго самоуправленія. Крестьянства въ Англіи не существуетъ, селеній, то есть группъ крестьянъ-домохозяевъ ни-

когда не было и нѣтъ; земледѣліе и землевладѣніе составляютъ два противоположныя понятія, два состоянія, никогда не соединяющіяся въ одномъ лицѣ; первое производится поденьщиками, чернорабочими, воздѣлывающими землю, имъ непринадлежащую; второе распредѣлено между собственниками и фермерами изъ среднихъ и высшихъ сословій. Отъ этого съ древнѣйшихъ временъ, а именно со времени завоеванія датчанъ и порабощенія саксонцевъ, народъ англійскій раздѣлился на два сословія: имущихъ и неимущихъ; къ первому были приписаны не одни собственники, землевладѣльцы и домовладѣльцы, но и всѣ тѣ обыватели, которые пользовались временно и условно владѣли недвижимыми имуществами (occupiers) въ сельскомъ быту—фермеры арендаторы, оброчники—въ городскомъ жильцы, постояльцы, наниматели квартиръ, если только они жили семейно, осѣдло и на своемъ хозяйствѣ.

На нихъ исключительно и возложены были тоже съ незапамятныхъ временъ всѣ общественныя и земскія повинности, и имъ же приписаны и всѣ гражданскія и политическія права.

Къ сословію неимущихъ отнесено все остальное населеніе, безземельное и бездомное; оно было признано таковымъ, то есть неимущимъ по закону, организировано какъ особое сословіе, какъ отдѣльное состояніе, къ коему причислены всѣ люди неимѣющіе постоянной осѣдлости, хозяйства, не прикрѣпленные къ мѣсту жительства по владѣнію или промыслу, люди проживающіе трудомъ, торгующіе работой. Они были приняты на попеченіе и призрѣніе высшихъ классовъ, уволены отъ всякаго тягла частнаго, общественнаго и государственнаго, изъяты изъ

податей, повинностей и службъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ лишены всякихъ политическихъ правъ.

Изъ этого положенія дѣлъ, укоренившагося въ Англіи съ самаго основанія государства, произошли два явленія, которыя, какъ сказано, легли на страну и народъ мрачною тѣнью, это нищенство и бродяжничество.

И такъ, отыскивая отличительную черту и общій смыслъ англійскаго самоуправленія, мы должны остановиться на этомъ высшемъ соображеніи, характеризующемъ всѣ учрежденія этой страны. Народъ англійскій раздѣляется на два класса не по рожденію, не по мѣсту жительства, не по занятіямъ и промысламъ, а единственно по имуществу; въ немъ нѣтъ ни аристократіи, ни демократіи, ни черни, а только двѣ категоріи жителей—имущіе и неимущіе. Первые приняли на себя по круговой порукѣ всѣхъ домохозяевъ всѣ прямые налоги и всю общественную службу, и съ незапамятныхъ временъ обязали себя и своихъ наслѣдниковъ содержать на свой счетъ внутреннюю администрацію, армію и флотъ. Эту обязанность они приняли не въ видѣ пожертвованія на алтарь отечества, или демонстраціи въ пользу меньшихъ братій, а по глубокому чувству долга, по сознанію непреложныхъ законовъ правды и справедливости, по прямому и простому соображенію, что всякая плата и служба предполагаетъ нѣкоторый излишекъ доходовъ и рабочихъ силъ, и что поэтому не слѣдуетъ взимать налоги съ неимущихъ и брать службу съ чернорабочихъ.

На этомъ основаніи, на равномѣрности обложенія, построено все зданіе англійскаго самоуправленія; и основаніе это оказалось столь твердымъ и

разумнымъ, что когда англійскіе выходцы, переселясь въ пустыни и лѣса новаго свѣта, основали тамъ новое государство на чисто демократическихъ началахъ, они не нашли ничего лучшаго, какъ учрежденія своей аристократической родины для водворенія свободы и порядка въ новомъ своемъ отечествѣ.

Самоуправленіе какъ въ Англіи, аристократической монархіи, такъ и въ Америкѣ, демократической республикѣ, основано на однихъ началахъ:

На равномѣрности подоходнаго обложенія.

На равноправности всѣхъ податныхъ обывателей.

На подсудности общимъ судебнымъ установленіямъ.

Изъ этихъ глубокихъ корней выросло англійское самоуправленіе. Всѣ прочія условія общественной организаціи измѣнялись по обстоятельствамъ, по духу времени и по ходу событій. Англія управлялась и поголовными сходками всѣхъ домохозяевъ (court-leet), и собраніями обывателей, приписанныхъ къ церковнымъ приходамъ (open-vestry), и съѣздами почетныхъ мѣстныхъ жителей (select-vestry), и мировыми судьями, назначаемыми отъ короны изъ крупныхъ землевладѣльцевъ, и наконецъ въ новѣйшее время управами (boards), по выбору всѣхъ податныхъ обывателей. Должностныя лица опредѣлялись и отъ короны и по выборамъ, служили безвозмездно и на жалованьи.

Одно только не измѣнялось въ этомъ многосложномъ организмѣ англійскаго selfgovernment-a, это непреложный законъ о равномѣрномъ обложеніи всѣхъ мѣстныхъ жителей по дѣйствительнымъ платежнымъ средствамъ каждаго изъ нихъ, по доходности имуществъ и неотъем-

лемое право самихъ податныхъ обывателей опредѣлять эту доходность, взимать налоги и ихъ расходовать.

Въ этомъ исконномъ принципѣ и заключается, по нашему мнѣнію, все существо англійскаго самоуправленія; изъ него вытекаетъ и другое основное начало, отличающее бытъ англійскаго народа отъ всѣхъ прочихъ, то именно, что государственное и общественное тягло искони лежало и понынѣ лежитъ на имущественныхъ классахъ и что личный трудъ никогда не былъ притянутъ ни къ какимъ обязательнымъ платежамъ и службамъ, ни къ военной, ни къ гражданской, ни къ частной, ни къ общественной, оставаясь въ полномъ смыслѣ слова вольнымъ трудомъ, не подлежащимъ никакому вычету и никакому стѣсненію.

Французскую систему администраціи обыкновенно называютъ централизаціей; но это слово не совсѣмъ вѣрно и полно выражаетъ ея общій смыслъ; чтобы уразумѣть настоящій смыслъ этой образцовой бюрократіи, надо, какъ намъ кажется, дойти до другаго общаго принципа, первенствующаго во французскомъ обществѣ новѣйшихъ временъ, принципа народнаго самодержавія (souveraineté du peuple) — это общее начало обусловливаетъ и подразумѣваетъ въ себѣ всѣ прочія, и административная централизація вытекаетъ изъ него какъ прямое и непосредственное послѣдствіе. Народное самодержавіе, по французскимъ понятіямъ, есть верховное право большинства установлять ту форму правленія, которая ему заблагоразсудится, и рѣшать, если позволено такъ выразиться, огульно, съобща, всѣ дѣла мѣстнаго управленія; самодержавіе въ этомъ смыслѣ постепенно переходитъ отъ лица къ наро-

ду, и отъ народа къ лицу; Наполеоны, точно такъ какъ и революціонеры 1793 г., признавали себя законными и притомъ неограниченными властителями потому собственно, что самодержавный народъ ихъ призвалъ и помазалъ на царство большинствомъ избирательныхъ голосовъ.

Изъ этого вытекаетъ и весь механизмъ французской администраціи; народъ самодержавно высказываетъ свою волю въ единомъ собраніи или въ единомъ властителѣ, и эти собранія и властители съ того же дня, какъ подписано ихъ уполномочіе, представляютъ въ себѣ, въ своемъ лицѣ или въ своемъ составѣ всѣ народныя пользы и нужды, сливаютъ воедино всѣ мѣстные интересы и поглащаютъ въ общенародныхъ соображеніяхъ частныя, общественныя и земскія потребности.

Избраніе народныхъ представителей (représentants du peuple) или главы правленія (chef de l'état) есть послѣднее слово французской свободы; коль скоро оно сказано, народъ умолкаетъ, слагаетъ съ себя свою самодержавную власть, отрекается отъ краткосрочнаго своего державства и, смиренно покоряясь своимъ или своему избраннику (élus du peuple), возвращается къ вѣрноподанническому безмолвію впредь до новаго взрыва народнаго самоуправства.

Очевидно, что въ подобной организаціи нѣтъ мѣста самоуправленію въ томъ значеніи, въ коемъ мы его принимаемъ, т. е. какъ право мѣстныхъ жителей обсуждать и рѣшать частныя дѣла отдѣльныхъ мѣстностей, обществъ и округовъ; самостоятельность общинъ (communes) или департаментовъ и уѣздовъ (département, arrondissement) было бы прямое отрицаніе пресловутаго принципа самодержавія народа и на оборотъ административная централизація

есть прямой выводъ изъ этого высшаго начала, провозглашеннаго королями Франціи (l'état c'est moi) и преемственно перешедшаго къ французскому народу въ другомъ видѣ и въ новой формѣ, но въ томъ же самомъ смыслѣ souveraineté du peuple — république une et indivisible.

Изъ этого общаго понятія о единствѣ и нераздѣльности народныхъ интересовъ исходитъ вся система французской администраціи.

Права и обязанности, власть и отвѣтственность сосредоточены на высшей ступени государственнаго сооруженія, въ министрахъ или въ самомъ самодержцѣ, какъ представителѣ народной воли; подъ ними разстилается сѣть второстепенныхъ, безотвѣтныхъ агентовъ.

Департаментами завѣдываютъ префекты, уѣздами субъ-префекты.

Сельскими и городскими обществами мэры.

Отдѣльными селеніями полевые сторожа.

Всѣ эти должностныя лица никакой самостоятельности не имѣютъ и состоятъ на службѣ какъ стражники правительства; самые мэры въ тѣ времена, когда они назначались по выборамъ, считались приказными людьми, чиновниками—fonctionaires, и главное ихъ значеніе было охраненіе порядка, а не представительство мѣстныхъ интересовъ.

Но уступая повидимому духу времени и общей слабости всѣхъ современныхъ правительствъ играть въ либерализмъ, составители французскихъ конституцій установили по всѣмъ административнымъ инстанціямъ и рядомъ съ ними особаго рода совѣты (conseils) изъ мѣстныхъ обывателей, которые собственно предназначались быть представителями мѣстныхъ общественныхъ интересовъ и должны были ввести

во Францію позаимствованный изъ Англіи элементъ самоуправленія.

Совѣтамъ этимъ, въ особенности генеральнымъ (conseil général), дѣйствительно предначертана очень широкая программа: они совѣщаются по всѣмъ предметамъ мѣстныхъ нуждъ и пользъ, разсматриваютъ всякіе счеты и отчеты, выслушиваютъ всякія рѣчи и заявленія, но ничего окончательно не рѣшаютъ безъ вѣдома и утвержденія начальства.

Такимъ образомъ эти совѣты, избираемые всеобщей подачей голосовъ, безъ всякаго ценса, изъ всѣхъ гражданъ, достигшихъ совершеннолѣтія, съ одной стороны удовлетворяютъ демократическому духу равенства, съ другой же по своей безправности и безгласности вполнѣ соглашаются съ системой административной централизаціи; они примыкаютъ къ начальникамъ въ видѣ послушныхъ и полезныхъ помощниковъ, мнѣнія коихъ принимаются или отвергаются по усмотрѣнію и состоятъ, можно сказать, при французскихъ администраторахъ по особымъ порученіямъ.

Податная система во Франціи точно также приноровлена къ централизаціи и хотя она отчасти основана на томъ же принципѣ какъ и англійская, на подоходномъ обложеніи, но существенно различается по образу составленія сметъ и раскладокъ; въ Англіи доходъ выводится по приблизительному нормальному исчисленію и это исчисленіе производится самими обывателями въ своей средѣ, оцѣнщиками, выборными отъ приходовъ и округовъ; во Франціи доходность имущества опредѣляется правительствомъ по общему, оффиціальному кадастру, и дѣло мѣстныхъ собраній состоитъ только въ томъ, чтобы сдѣлать расчетъ мѣстныхъ расходовъ и на

каждый франкъ казенныхъ податей прикинуть извѣстный процентъ земскихъ повинностей, что и называется centimes additionels.

Такимъ образомъ въ этомъ замѣчательномъ механизмѣ французской администраціи, доведенной въ новѣйшее время до высшаго совершенства, всѣ органы и жилы народной жизни сведены тончайшими нитями изъ всѣхъ концовъ Франціи въ однѣ руки, въ руки императора и его министровъ.

На постройку сельскаго моста, если цѣнность его превышаетъ 500 франковъ, испрашивается разрѣшеніе министра.

На опредѣленіе полеваго сторожа (garde-champêtre) или общественнаго пастуха (pâtre commun) требуется утвержденіе мэра.

Списокъ неимущихъ (liste des indigents) просматривается префектомъ.

Сельскій учитель опредѣляется начальникомъ департамента.

Всѣ повинности признаются обязательными и исполняются начальствомъ (d'office), если мѣстные жители оказываются не исправными. Для каждой повинности назначенъ высшій и меньшій размѣръ (minimum, maximum) обложенія и норма расходовъ.

Наконецъ всѣ должностныя лица, начиная съ полеваго сторожа и кончая префектомъ, подсудны своему начальству и не могутъ быть преслѣдованы судебнымъ порядкомъ безъ разрѣшенія правительства.

Всевѣдущая и вездѣсущая администрація

Многолюдные и безгласные совѣты

Раскладка всѣхъ мѣстныхъ сборовъ по правительственному кадастру

Подсудность всѣхъ должностныхъ лицъ правительству

Мнимая отвѣтственность высшихъ сановниковъ и неограниченное самовластіе низшихъ

Таковы главныя черты этого идеальнаго полицейскаго управленія, возбуждающаго справедливый восторгъ тѣхъ людей и партій, которые любятъ порядокъ, стройность, тишину, дисциплину. Самодержавный народъ утѣшается въ своей неволѣ сознаніемъ, что порядокъ этотъ установленъ по его всенародной волѣ и что конституція, предавшая всѣ права и вольности въ распоряженіе высшаго правительства вотирована большинствомъ нѣсколькихъ милліоновъ голосовъ и поддерживается почти единогласно собраніемъ народныхъ представителей.

Между этими двумя крайними проявленіями двухъ противуположныхъ началъ, самоуправленія въ Англіи, централизаціи во Франціи, является какъ посредникъ, примиряющій крайности и сглаживающій противорѣчія, ученая и разсудительная Германія; она добросовѣстно и глубокомысленно изучаетъ теорію и практику разныхъ системъ управленія и вѣроятно выработаетъ полнѣйшую лучшую систему, какъ она уже успѣла по всѣмъ прочимъ отраслямъ науки и политики раздвинуть раму человѣческихъ знаній.

Но въ настоящій моментъ своего соціальнаго развитія Германія представляетъ зрѣлище поучительное только въ историческомъ отношеніи какъ переходъ отъ древнѣйшихъ средневѣковыхъ феодальныхъ учрежденій къ новому, чисто демократическому строю.

Для насъ русскихъ изученіе нѣмецкой общественной организаціи представляетъ еще тотъ инте-

ресъ, что мы находимъ въ этой организаціи, доживающей послѣдніе свои дни въ Германіи, слѣды всѣхъ тѣхъ воззрѣній и предположеній, которыя блудные сыны этой ученой страны предлагаютъ намъ въ Россіи какъ лучшіе, самые зрѣлые плоды своей высокой цивилизаціи, плоды дѣйствительно перезрѣлые.

Тамъ мы найдемъ еще дѣйствующими всѣ тѣ почтенные патріархальные порядки, которые могли бы, если бы мы успѣли воспользоваться этими благими примѣрами, вывести насъ изъ демократической колеи, въ которую мы погружаемся, на путь спасенія: найдемъ и патримоніальный судъ подъ именемъ Gutsherrlichkeit и вотчинную полицію подъ названіемъ Gutsherrliche Polizeiobrigkeit и попечительство землевладѣльцевъ надъ народными школами и церковными причтами, Schul- und Kirchen-Patronat и право самостоятельнаго голоса по владѣнію Virilstimme, наконецъ, и это поученіе самое важное, найдемъ полное образцовое указаніе, какимъ порядкомъ можетъ быть отмѣнено несовмѣстное съ духомъ времени грубое право крѣпостной зависимости Leibeigenschaft и въ тоже время сохранена другаго рода зависимость въ другой болѣе мягкой и облагороженной формѣ Unterthänigkeit, лишающая весь низшій классъ сельскихъ обывателей всякаго голоса въ дѣлахъ общественнаго самоуправленія.

Учрежденія всѣхъ Германскихъ государствъ, типомъ коихъ служитъ Пруссія, имѣютъ общій характеръ сословной организаціи, ständische Verfassung.

Это оффиціальное названіе вполнѣ соотвѣтствуетъ ихъ внутреннему разуму. Самоуправленіе, Selbstverwaltung составляетъ въ Пруссіи, какъ и въ Англіи, основу гражданскаго строя, но съ тою разницею,

что къ участію въ управленіи призываются не обыватели въ общемъ ихъ составѣ, не приходы или графства, а сословія — крестьяне (Bauern), горожане (Bürgern), помѣщики (Gutsherrn).

Каждое сословіе имѣетъ свое особое представительство и свое отдѣльное управленіе: городъ, общество и вотчина поставлены во всѣхъ дѣлахъ хозяйственной и полицейской расправы на равную степень и признаются низшими инстанціями внутренняго управленія, отдѣльными группами, неимѣющими между собой ничего общаго.

Въ собраніяхъ представители сословій не смѣшиваются, голоса ихъ считаются особо, по нѣкоторымъ дѣламъ мнѣнія отбираются не по числу членовъ, а огульно по сословіямъ.

Владѣльцы дворянскихъ имѣній (Rittergutsbesitzern) при извѣстномъ имущественномъ цензѣ пользуются голосомъ по праву (Virilstimme); они признаются въ предѣлахъ своей вотчины попечителями училищъ (Schulpatronen), церковными старостами (Kirchenpatronen) и исправляютъ должность полицейскихъ начальниковъ (Gutsherrliche Polizei).

Всѣ прочіе сельскіе обыватели, крестьяне и землевладѣльцы, не принадлежащіе къ дворянскому сословію, отдѣляются въ особыя группы, называемыя общинами (Gemeinden) и управляются выборными начальниками (Gemeindevorstand).

Наконецъ третье состояніе, городское, пользуется нѣсколько болѣе широкими муниципальными правами, избираетъ магистратъ и бургмейстеровъ и имѣетъ особыя собранія, совѣщающіяся о дѣлахъ внутренняго управленія (Stadtverordneten-Versammlung).

Земская организація выражается въ Пруссіи въ окружныхъ и областныхъ собраніяхъ (Provinzial und

Kreisstände), но и въ нихъ преобладаетъ сословное начало и землевладѣльческій элементъ въ такой степени, что изъ числа всѣхъ гласныхъ 5968 считается отъ дворянъ 4810 голосовъ, отъ городовъ 523, отъ сельскихъ обществъ 635.

Вся эта многосложная и разнообразная сѣть сельскихъ обществъ и вотчинъ покрываетъ Пруссію мелкими союзами, весьма удобными для администраціи, но совершенно безсильными для хозяйственнаго самоуправленія; первыхъ (Landgemeinden) въ 8 восточныхъ областяхъ считается 26,879, вторыхъ (Rittergüter) 7,884.

Надъ этими общественными союзами Landgemeinden, Städte, Gutsherrschaften, совершенно разнородными по своему составу, поставлена одна общая административная инстанція ландраты, окружные начальники, завѣдывающіе всѣми дѣлами внутренняго управленія, назначаемые отъ короны, но по предложенію кандидатовъ отъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ и составляющіе такимъ образомъ связь между мѣстными обывателями и правительствомъ, переходъ отъ самоуправленія къ администраціи.

Но этотъ переходъ такой рѣзскій, что самостоятельность мѣстныхъ учрежденій вовсе поглощается административной опекой и что всѣ дѣйствія, всѣ постановленія и мѣропріятія общественныхъ и земскихъ властей безусловно подчиняются надзору правительства. Надзоръ этотъ называется Oberaufsicht des Staates, порученъ губернскимъ правленіямъ (Regierung) и областнымъ президентамъ (Oberpräsidenten) и состоитъ въ неограниченной власти утверждать и отвергать всякія постановленія вотчинныхъ, общинныхъ и городскихъ учрежденій.

Такимъ образомъ главный и своеобразный харак-

теръ внутренняго управленія въ Пруссіи есть это смѣшеніе или, вѣрнѣе сказать, сопоставленіе двухъ противуположныхъ началъ самоуправленія въ низшихъ инстанціяхъ и бюрократизма въ высшихъ; по буквѣ закона, по наружнымъ формамъ дѣлопроизводства первыя совершенно подчиняются вторымъ, правительственный надзоръ (Oberaufsicht des Staates) не ограниченъ, чиновничество (Beamtenthum) всесильно — и не смотря на это, по внутреннему духу и на самомъ дѣлѣ мѣстныя учрежденія пользуются въ Пруссіи дѣйствительной самостоятельностію и прусскіе публицисты не безъ основанія утверждаютъ, что народное самоуправленіе укоренилось въ ихъ отечествѣ также глубоко какъ и въ Англіи.

Вникая въ эту странную организацію общественнаго быта современной Германіи, полную противорѣчій и несообразностей, мы должны остановиться на томъ мнѣніи, которое уже выше заявили, что настоящее положеніе вещей въ Пруссіи и другихъ государствахъ центральной Европы есть послѣднее явленіе отживающаго и переходящаго въ вѣчность порядка внутренняго управленія.

Этотъ порядокъ, основанный на вотчинномъ правѣ крупнаго землевладѣнія, дѣйствительно оказалъ великія услуги Пруссіи, создалъ и сохранилъ до новѣйшихъ временъ благородное военное сословіе, полное отваги и энергіи, и связалъ всѣ германскія племена солидарностію землевладѣльческихъ интересовъ; для такаго народа и такой страны какъ Германія, разрозненной династическими интересами, всякая связь была благодѣтельна и спасительна; прусская юнкеръ-партія, безсмысленная въ совѣтахъ и собраніяхъ, но безстрашная на полѣ битвы и

безкорыстная на службѣ, была изъ всѣхъ слоевъ нѣмецкаго общества безспорно лучшимъ орудіемъ для достиженія главной цѣли, къ коей единодушно стремились правительство и народъ — для объединенія германскаго племени, собиранія нѣмецкихъ земель.

Но когда намъ въ Россіи благонамѣренные подражатели германскихъ институтовъ ставятъ ихъ въ примѣръ, то мы можемъ усомниться въ пользѣ и примѣнимости этихъ примѣровъ къ нашему русскому быту.

Намъ вообще кажется, что общественныя учрежденія, нынѣ существующія въ Пруссіи, не имѣютъ сами по себѣ никакаго положительнаго значенія, что они стоятъ среди народа какъ достопочтенные памятники прежняго быта, какъ не дѣйствующій механизмъ.

Мѣстное управленіе завѣдывается помимо ихъ другими властями: чиновничествомъ — Beamtenthum и вольными ассоціаціями, частными обществами и съѣздами.

Прусская бюрократія глубоко отличается отъ французскихъ fonctionaires и русскихъ чиновниковъ тѣмъ, что вся безъ изъятія подлежитъ цензу образованія; всякая должность замѣщается по конкурсу и по экзамену, Staatsprüfung, всякое вѣдомство имѣетъ свою особую программу тѣхъ спеціальныхъ свѣдѣній, какія требуются отъ кандидатовъ. Мы смѣемъ думать, что когда нація доходитъ до такой высокой степени просвѣщенія, что можетъ избирать своихъ служителей не по ихъ рангу, рожденію или имуществу, а по умственнымъ и нравственнымъ ихъ достоинствамъ, когда число людей образованныхъ и спеціально подготовленныхъ ко всякому дѣлу такъ велико, что на каждую вакансію представляется

нѣсколько кандидатовъ, тогда уже формы и обряды теряютъ отчасти свое значеніе; недостатки этихъ формъ, то есть самихъ учрежденій, исправляются лицами, служащими въ этихъ учрежденіяхъ, несообразности сглаживаются, противорѣчія смягчаются.

Намъ сдается, что германскій общественный организмъ силенъ внутреннимъ своимъ духомъ, разумомъ не законодательства, а людей приводящихъ законъ въ дѣйствіе. Самыя учрежденія, узаконенія и уставы далеко отстали отъ движенія умовъ, отъ успѣха современныхъ обществъ, такъ далеко, что на нихъ мало обращаютъ вниманія и что этимъ безобразнымъ преданіямъ старосвѣтскаго быта оставляютъ право пожизненнаго владѣнія какъ маститымъ старцамъ, дни коихъ сосчитаны.

Народныя стремленія съ животрепещущей силой пробиваютъ себѣ другой путь и нашли въ современной Германіи новую, доселѣ еще мало испытанную форму, которая повидимому и будетъ служить въ болѣе или менѣе отдаленной будущности полнымъ и лучшимъ выраженіемъ народнаго самоуправленія. Это вольная ассоціація.

Частныя общества, срочные съѣзды, кредитныя и рабочія товарищества уже и нынѣ заправляютъ главными предметами народнаго хозяйства въ Германіи.

Общественное призрѣніе постепенно переходитъ въ исключительное завѣдываніе частныхъ попечительствъ (Armenverbände) и рабочихъ ассоціацій (Arbeitsvereine);

Врачебное управленіе помимо правительственныхъ и общественныхъ учрежденій устраивается

по указаніямъ медицинскихъ съѣздовъ, созываемыхъ поочередно и въ установленные сроки въ главныхъ городахъ Германіи.

Народное образованіе получаетъ главныя свои руководства отъ учительскихъ съѣздовъ (Schul-Conferenzen).

Такимъ образомъ иниціатива правительственныхъ и сословныхъ учрежденій постепенно слабѣетъ и никнетъ, учредительная власть переходитъ изъ оффиціальныхъ рукъ къ частнымъ лицамъ и обществамъ; старосвѣтскіе обряды внутренняго управленія остаются какъ заглавные листы пустыхъ тетрадей, новые порядки пробиваютъ себѣ путь медленно, но неодолимо, и самоуправленіе, не узаконенное, не признанное въ нѣмецкомъ Landrecht-ѣ, но могущественное по своему составу и своимъ средствамъ, уже покрываетъ всю Германію сѣтью вольныхъ артелей, частныхъ обществъ, товариществъ и съѣздовъ, располагающихъ милліонами рукъ и милліонами талеровъ. —

Мы старались представить въ этомъ введеніи общій очеркъ и характеристику мѣстнаго управленія въ тѣхъ трехъ государствахъ, которыя будутъ намъ служить для сравненія съ нашими русскими учрежденіями; мы смѣемъ думать, что этотъ бѣглый, и разумѣется неполный, обзоръ полезенъ въ томъ отношеніи, что даетъ общее понятіе о главныхъ предметахъ нашего изслѣдованія, и такъ какъ ссылки на отдѣльныя черты и правила англійскаго самоуправленія, французской администраціи и прусскихъ сословныхъ учрежденій будутъ повторяться во всѣхъ частяхъ этого сочиненія, то намъ показалось нужнымъ предпослать этимъ частнымъ опи-

саніямъ общій очеркъ этихъ разнородныхъ системъ мѣстнаго управленія.

Слѣдуя тому же порядку, мы должны бы были представить и общій нашъ взглядъ на внутреннее управленіе въ Россіи.

Но очевидно, что въ настоящій моментъ нашего гражданскаго развитія никакихъ общихъ выводовъ и заключеній у насъ нельзя подвести, и потому мы ограничимся указаніемъ нѣкоторыхъ отрывистыхъ чертъ, тѣхъ именно, которыя всего болѣе отличаютъ нашъ общественный бытъ и, по нашему мнѣнію, заслуживаютъ наибольшаго вниманія при дальнѣйшемъ устроеніи нашей Русской земли.

Прежде всего насъ останавливаетъ таинственное значеніе слова земство, которое въ Россіи относится къ тому же самому организму внутренняго управленія мѣстныхъ властей и учрежденій, который и въ другихъ государствахъ означается названіями Selfgovernment, ständische Verfassung. Но наименованіе земство очевидно истекаетъ изъ другаго понятія, изъ другаго взгляда на предметъ, чѣмъ выше приведенныя иностранныя выраженія. Отыскивая смыслъ этого слова, примѣняемаго въ Россіи къ самымъ многоразличнымъ отправленіямъ народной жизни, мы должны придти къ заключенію, что оно относится къ представительству не народа, а земли, къ интересамъ не государственнымъ, всеобщимъ, а мѣстнымъ, частнымъ—и главный характеръ нашей общественной организаціи, по нашему разумѣнію, заключается именно въ этой тѣсной, неразрывной связи народа съ землей, въ этомъ нѣсколько смутномъ, но глубокомъ сліяніи этихъ двухъ коренныхъ началъ всякой гражданственности—личнаго и поземельнаго. Въ Россіи послѣднее пре-

обладаетъ надъ первымъ, земля надъ лицомъ; съ самыхъ первобытныхъ временъ нашей исторической жизни личный элементъ въ Россіи уступаетъ поземельному, территоріальному, и русскій человѣкъ ни индивидуально, какъ гражданинъ, ни въ общемъ составѣ, какъ народъ, даже и не упоминается въ лѣтописяхъ устроенія Русскаго царства и Всероссійской имперіи. Слова гражданинъ, народъ, отечество, чужды нашему лѣтописному и оффиціальному, приказному или законодательному языку. Съ первыхъ словъ нашей исторической жизни на первый планъ выступаетъ земля; она велика и обильна говорятъ послы новгородскіе въ 862 г., и съ того времени до новѣйшихъ слова земля, земство, земскіе чины и люди употребляются для означенія понятій, соотвѣтствующихъ иноземнымъ понятіямъ отечество и народъ, какъ будто въ Россіи человѣкъ и земля составляютъ одну неразрывную единицу и какъ будто гражданинъ, обыватель, русскій подданный не разлученъ съ правомъ поземельнаго владѣнія, немыслимъ безъ недвижимаго имущества и надѣла, не полонъ безъ участія въ пользованіи русской землей.

Это отсутствіе личнаго элемента и преобладаніе земскаго составляетъ главное явленіе русской общественной жизни, имѣвшее роковое вліяніе на все ея развитіе.

Вся Русская земля, и всѣ ея разряды и подраздѣленія несли подати, тянули государственное тягло, помѣстья и черныя земли, посады и волости, города и села. Люди сначала приписывались, потомъ прикрѣплялись къ землѣ. Отъ нея, отъ земли, на какой кто сидѣлъ, человѣкъ получалъ свое общественное значеніе: онъ назывался служилымъ, если по-

мѣстье обложено было царской службой, посадскимъ, если водворялся въ чертѣ города или посада, и крестьяниномъ, если сидѣлъ на черной землѣ и справлялъ подати съ черной сохи; онъ же считался монастырскимъ, дворцовымъ, помѣщичьимъ, если селился на бѣлыхъ земляхъ частнаго владѣнія — но самъ по себѣ, какъ лице, не имѣлъ никакаго значенія, никакихъ правъ и по тому самому и не несъ никакихъ личныхъ повинностей.

Изъ этого образовалось шаткое и смутное понятіе о земствѣ какъ о представительствѣ всей земли, входящей въ государственную территорію. Но представительство это не давало людямъ никакихъ политическихъ правъ, не возводило ихъ ни въ достоинство патримоніальныхъ землевладѣльцевъ, вотчинниковъ, ни въ званіе именитыхъ гражданъ, оно только налагало на нихъ подати и повинности, притягивало къ тяглу, прикрѣпляло къ землѣ, и земскими людьми назывались всѣ тѣ, которые платили подати или исправляли службы по землѣ, на коей были водворены, по мѣсту, которое занимали въ государственной территоріи, по своему жительству, владѣнію или пользованію.

Отъ этого первобытнаго своего направленія нашъ общественный строй получилъ свой окончательный, современный видъ. Личныя преимущества никогда не могли преодолѣть земскаго уравненія, отдѣльныя личности поглощались въ общинѣ, и въ общинѣ поземельной; корпоративная, сословная организація, основанная у другихъ народовъ на индивидуальномъ началѣ, на ремеслѣ, промыслѣ, рожденіи въ Россіи не усвоилась, всѣ попытки ввести цеховыя учрежденія, почетное гражданство, вотчинное право, не имѣли успѣха, остались мертвыми

буквами, превратились въ какіе то уродливые наросты, временно исказившіе наше народное развитіе, и всѣ вмѣстѣ въ нашихъ глазахъ нынѣ исчезающія безъ слѣда.

Поэтому мы думаемъ, что земство есть дѣйствительно коренное, прирожденное начало русской гражданственности и что оно выражаетъ глубокое, хотя и смутное понятіе о крѣпкой связи русскаго обывателя съ русской землей.

Эта связь составляетъ не только право, но и обязанность; русскій человѣкъ не только пользуется правомъ владѣть землей, но и подлежитъ обязанности ее держать; онъ получаетъ гражданство и признается обывателемъ только подъ тѣмъ условіемъ, что принимаетъ землю; общество и государство ставятъ себѣ высшей задачей хозяйственнаго управленія то правило, чтобы земли не оставались въ пустѣ и чтобы мѣстные жители не уклонялись отъ принятія земельныхъ надѣловъ и отъ ихъ содержанія.

Поэтому поземельное владѣніе, которое въ другихъ странахъ превратилось въ привиллегію высшихъ классовъ, у насъ на оборотъ составляло и составляетъ понынѣ обязательную повинность низшихъ сословій, и земство выражаетъ именно эту совокупность интересовъ тѣхъ мѣстныхъ жителей, которые держатъ землю и доходами отъ нея обезпечиваютъ исправное отбываніе повинностей и уплату податей. Изъ этого также слѣдуетъ, что собственникъ, не эксплуатирующій непосредственно свою землю и сдающій ее въ аренду, въ оброчное содержаніе, не можетъ быть признанъ членомъ мѣстнаго земства и что его мѣсто заступаютъ по тѣмъ участкамъ, которые сданы въ пользованіе, тѣ люди,

арендаторы, оброчники, земледѣльцы, которые пользуются этими угодьями. На этомъ основаніи временно обязанные крестьяне получили полное право земскаго представительства и общественнаго самоуправленія, хотя въ строгомъ смыслѣ земли, на коихъ они водворены, до совершенія выкупа не признаются ихъ собственностію.

Вникая еще далѣе и глубже въ общественный строй нашей земли, мы должны также остановить наше вниманіе на другой чертѣ, ярко ее отличающей отъ всѣхъ другихъ странъ.

Это чрезмѣрное всепоглощающее преобладаніе крестьянскаго элемента.

Мы уже выше замѣтили, что англійское общество вовсе не знакомо съ этой составной частью другихъ гражданствъ, что крестьянъ собственниковъ въ Англіи никогда не было и нѣтъ; мы также объяснили, что въ Пруссіи и Германіи сельское общество своевременно было распущено и разбито на мелкихъ колонистовъ, такъ что самостоятельность крестьянства была окончательно подавлена крупнымъ землевладѣніемъ. Одна только Франція съ своими 10 милліонами собственниковъ, большею частью изъ крестьянъ, представляетъ намъ соціальное устройство, нѣсколько подходящее къ нашему.

Но во Франціи общественный организмъ вообще такъ слабъ въ сравненіи съ государственнымъ, что собственники всѣхъ классовъ и разрядовъ, крупные и мелкіе, дворяне и крестьяне, никогда не могли преодолѣть административной централизаціи и что грубое вліяніе невѣжественныхъ народныхъ массъ было парализировано столь же грубымъ самовластіемъ правительственныхъ агентовъ.

Въ Россіи напротивъ сельская община является

послѣднимъ, но самымъ твердымъ звеномъ всего общественнаго быта, и сѣть этихъ крестьянскихъ обществъ раскинута такъ широко, что едва ли центральная администрація, какъ бы она ни была сильно вооружена, можетъ привести ихъ къ такому стройному и покорному движенію, какое мы видимъ во французскихъ сельскихъ communes. Французская община есть территоріальная административная единица, русская—общественный поземельный союзъ, поэтому значеніе ихъ и членовъ этихъ двухъ общинъ существенно различно—шатко и слабо во Франціи, твердо и опредѣлительно въ Россіи.

Таковы, по нашему мнѣнію, главныя черты, отличающія нашъ общественный бытъ отъ быта другихъ современныхъ народовъ. Можно, разумѣется, подмѣтить и много другихъ различій и оттѣнковъ, но главные изъ нихъ, по нашему разумѣнію, суть именно эти два:

Право на землю и

Сельская община.

Приступая къ изслѣдованію учрежденій и властей, завѣдывающихъ общественнымъ управленіемъ, мы старались въ каждомъ изъ разсматриваемыхъ нами государствъ открыть тѣ главныя соціальныя основы, которыми обусловливается развитіе этихъ учрежденій, и намъ показалось, что въ Россіи эти основы суть земскія права и повинности, основанныя на землевладѣніи.

Свидѣтельствуя объ этомъ фактѣ, мы вовсе не думаемъ превозносить его какъ благодѣяніе или преимущество нашего русскаго быта. Мы видимъ въ немъ много свѣтлыхъ сторонъ, но много и темныхъ. Но фактъ этотъ безспоренъ и несомнѣненъ, и самые ярые противники соціалистскаго ученія о правѣ на

землю и общинномъ владѣніи должны сознаться, что обѣ эти формулы общественнаго строя привиты русской землѣ ея историческимъ развитіемъ.

Скажемъ болѣе: тѣ же самые противники, которые отвергаютъ въ принципѣ право на землю, сознаютъ его въ Россіи какъ фактъ; тѣ же самые дѣятели, которые ратуютъ на словахъ противъ общины, на дѣлѣ ее допускаютъ, регламентируютъ и признаютъ, — и среди оглушительныхъ криковъ, съ коими преслѣдуются и уличаются наши вредныя направленія, обзываемыя комунизмомъ и соціализмомъ мы не встрѣчали ни одного человѣка, который бы взялся перемѣнить это направленіе.

Напримѣръ, когда дѣло шло объ освобожденіи крестьянъ, много было истрачено краснорѣчія на защиту правъ собственности землевладѣльцевъ, и много перекипѣло негодованій противъ ученія, революціоннаго будто бы ученія, о правѣ крестьянъ на усадебную осѣдлость и полевой надѣлъ.

Но намъ не удалось между всѣми крестоносцами, ополчившимися за право собственности, найти такаго отважнаго государственнаго мужа, который бы взялся провести этотъ абсолютно-священный принципъ и примѣнить его къ дѣлу въ простой формѣ личнаго освобожденія крестьянъ безъ земли; напротивъ мы видѣли, что коль скоро праздныя рѣчи переходили къ исполненію, люди самыхъ крѣпостныхъ направленій смирялись передъ дѣйствительностью, покорялись необходимости, и своими же руками потрясали ими провозглашенныя священныя права полной собственности; они спорили о размѣрѣ, называли уступкой или добровольнымъ соглашеніемъ то, что другіе признавали обязательнымъ, но въ сущности никто изъ нихъ не отважился взять

на свою отвѣтственность приведеніе такой мѣры, которая бы отвергла права на землю русскихъ крестьянъ и закрѣпила бы всю поземельную собственность за сословіемъ русскихъ землевладѣльцевъ.

Точно также рѣзко, ярко описываются неудобства общиннаго землевладѣнія; но когда отъ возраженія переходятъ къ предположеніямъ, вся эта яростная оппозиція разрѣшается самыми скромными и миролюбивыми заявленіями. Общину, говорятъ, не слѣдуетъ закрѣплять на вѣчныя времена, но въ настоящее время расторгать насильственными мѣрами тоже не слѣдуетъ — ее надо постепенно развязывать, освобождать отъ внутренняго гнета круговой поруки, но не разстраивать ея организмъ, обезпечивающій и порядокъ администраціи, и правильное отбываніе повинностей, такъ что въ концѣ концовъ всѣ мнѣнія сходятся въ томъ всеобщемъ убѣжденіи, что какъ бы община ни была несовершенна по своей настоящей формѣ, но другой формы, другаго органа для внутренняго общественнаго управленія Русской земли въ данный моментъ нѣтъ и найти, выдумать и устроить нѣтъ никакой возможности.

Если это дѣйствительно такъ; если въ самомъ дѣлѣ не нашлось еще никого въ Россіи, кто бы взялся отмѣнить общинное владѣніе и земельный надѣлъ — то спрашивается къ чему могутъ привести сужденія и критика такихъ учрежденій и обычаевъ, которые ничѣмъ другимъ въ настоящій моментъ замѣнены быть не могутъ—и не благоразумнѣе ли вмѣсто гадательныхъ предположеній, заняться скромною задачей о правильномъ развитіи общественнаго быта изъ тѣхъ коренныхъ началъ, на коихъ онъ зиждется и ростетъ.

Такъ, по крайней мѣрѣ, въ этомъ послѣднемъ смыслѣ, поняли мы намъ предстоящую задачу; излагая наше земское общественное устройство, мы приняли за исходное предположеніе упроченіе и развитіе нынѣ существующаго порядка вещей, введеннаго новѣйшими реформами: Крестьянскимъ положеніемъ 19 февраля 1861 г., Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, 1 января 1864 г., Судебными уставами 1 ноября 1864 г., и, отыскивая общую ихъ связь, главные ихъ смыслъ и разумъ, остановились на слѣдующихъ соображеніяхъ:

Земство выражаетъ въ Россіи принципъ самоуправленія, но въ такомъ тѣсномъ, неразрывномъ сліяніи съ Русской землей, что никакая ея часть, никакое угодье не можетъ быть исключено изъ земскаго представительства безъ нарушенія самаго принципа, состоящаго преимущественно въ уравнительной раскладкѣ всѣхъ податей и повинностей по землѣ; это чувство земскаго уравненія въ Россіи соотвѣтствуетъ чувству личнаго равенства, провозглашеннаго Французской революціей въ Европѣ, но отличается отъ него какъ по происхожденію такъ и по послѣдствіямъ.

Понятіе о равенствѣ лицъ столь же чуждо русскому быту, сколько сродно ему понятіе объ уравненіи земельныхъ надѣловъ и земскихъ тягостей.

Личныя отличія, знатность, именитость, чинъ нисколько не оскорбляютъ русскаго чувства гражданской равноправности; но изъятіе земли изъ оклада, или изъ общихъ правилъ о равномъ раздѣлѣ, о равномѣрномъ наслѣдствѣ противно нашему складу и образу мыслей. Мѣстничество, какъ личная при-

виллегія могло сродниться съ русскимъ общественнымъ строемъ; но право первородства и маіоратнаго владѣнія не могло усвоиться, не смотря на всемогущую инициіативу, принятую по введенію этихъ порядковъ Петромъ Великимъ. Русскому простолюдину можно внушить и дѣйствительно внушаютъ всякіе иноземные и инородные понятія, обычаи, нравы, но понятіе о томъ, чтобъ можно было не дѣлить землю поровну или, отказываясь отъ земли, оставаться членомъ общества, ему недоступно, и подчиняясь подобнымъ распоряженіямъ, онъ ихъ исполняетъ безсознательно, по принужденію и съ чувствомъ глубокаго неудовольствія за чинимое ему насильство.

Противодѣйствіе высшихъ, помѣстныхъ сословій противъ первороднаго порядка наслѣдства и низшихъ сельскихъ классовъ противъ участковаго землевладѣнія исходитъ изъ того же всенароднаго, инстинктивнаго сознанія, что земля должна дѣлиться поровну между всѣми членами семейства и общества.

Этотъ принципъ земскаго уравненія представляется намъ главной, характеристической чертой всего нашего общественнаго организма. Изъ него вытекаютъ нѣкоторыя весьма важныя послѣдствія.

Тонкія различія, приведенныя въ другихъ обществахъ между аристократическимъ и демократическимъ элементами, у насъ никогда не могли получить точнаго значенія, яснаго смысла. Какъ главную опору аристократій въ другихъ странахъ составляетъ землевладѣніе, такъ въ Россіи большая часть удобныхъ и доходныхъ земель состояла искони во владѣніи крестьянскихъ обществъ, между

тѣмъ какъ частные собственники пріобрѣтали обширныя, но еще безлюдныя пространства пустопорожнихъ земель, почему главные источники государственныхъ доходовъ и всѣ хозяйственные интересы почти исключительно сосредоточились въ низшемъ классѣ землевладѣльцевъ, на нихъ, на ихъ земляхъ, эксплуатируемыхъ личнымъ ихъ трудомъ и опирался весь строй возникающей гражданственности, и прочія сословія съ своими пустыми землями не могли пересилить преобладающаго вліянія крестьянства на устроеніе Русской земли. Крупное землевладѣніе имѣло своихъ представителей не только въ знатнѣйшихъ дворянскихъ родахъ, но и въ сельскихъ общинахъ, черныхъ волостяхъ; нѣкоторыя изъ этихъ крестьянскихъ обществъ по пространству и доходности владѣній совершенно сравнивались съ богатѣйшими помѣстьями и вотчинами монастырей и служилыхъ людей, такъ что аристократическій элементъ, если подъ этимъ выраженіемъ разумѣть вліяніе крупнаго землевладѣнія на мѣстное управленіе, въ Россіи представлялся въ двухъ видахъ, въ двухъ формахъ — въ сельской общинѣ или волости и въ вотчинѣ или помѣстьѣ. Этимъ крупнымъ собственникамъ противуполагались мелкіе, однодворцы, мѣщане, посадскіе люди, мелкопомѣстные дворяне, которые всегда играли второстепенную, униженную роль въ дѣлахъ Русской земли, между тѣмъ какъ дворянство, въ лицѣ богатыхъ вотчинниковъ, и крестьянство, въ составѣ крупныхъ волостей, занимали первое и почти равное мѣсто во всѣхъ совѣщаніяхъ и дѣйствіяхъ земскаго самоуправленія.

И такъ мы осмѣливаемся заявить здѣсь нѣсколько пародоксальную съ перваго взгляда, но вѣрную

въ сущности мысль, что въ Россіи аристократія и демократія сливаются въ землевладѣніи и въ земскихъ, изъ него вытекающихъ, интересахъ такъ тѣсно, что никакой ясной, правильной черты различія между ними провести нельзя, и что самыя эти выраженія на русскомъ языкѣ не имѣютъ точнаго смысла. Сельская община, вмѣщающая въ себѣ нѣсколько тысячъ десятинъ нераздѣльнаго владѣнія, во всѣхъ земскихъ хозяйственныхъ и общественныхъ отношеніяхъ имѣетъ безспорно высшее значеніе, чѣмъ мелкопомѣстные дворяне, разночинцы, мѣщане, и никакими законодательными изворотами, никакими искуственными пріемами нельзя сдѣлать, чтобы голосъ таковой крупной волости былъ менѣе вліятеленъ, чѣмъ голоса мелкихъ и даже среднихъ собственниковъ.

Въ этомъ явленіи заключается, по нашему мнѣнію, послѣднее слово русской гражданственности, слово, которое надо выговорить, какъ бы грубо оно ни звучало: крестьянство занимаетъ въ Россіи первенствующее мѣсто въ общественномъ и земскомъ строѣ, первенствующее не только по своей многочисленности, пространству владѣній, общей доходности и цѣнности имуществъ, но и потому, что оно организировано лучше, полнѣе, самостоятельнѣе, чѣмъ прочія сословія, тѣснѣе связано, и среди всякихъ внѣшнихъ, свыше исходящихъ, притѣсненій и невзгодъ окрѣпло во внутреннемъ, униженномъ своемъ составѣ.

То особое вліяніе или нравственное преобладаніе образованныхъ классовъ надъ народными массами, которое мы называемъ чужестраннымъ, въ новѣйшее время позаимствованнымъ изъ Польши именемъ интеллигенція, всегда было и будетъ въ

Россіи слабѣе, чѣмъ у прочихъ народовъ, потому что тѣ слои общества, на которые у насъ должна дѣйствовать интеллигенція, въ Россіи тверже чѣмъ въ западной Европѣ, менѣе доступны внѣшнимъ вліяніямъ и имѣютъ свои особыя воззрѣнія, свои отдѣльные интересы, замкнутые въ кругъ крестьянскихъ сельскихъ общинъ.

Между тѣмъ какъ у другихъ народовъ корпоративная организація начиналась съ высшихъ слоевъ общества, съ дворянства и купечества, у насъ на оборотъ, она примѣнена была преимущественно къ низшему классу тяглыхъ крестьянъ, и они одни получили въ черныхъ волостяхъ древнихъ временъ и въ мірскихъ обществахъ позднѣйшаго крѣпостнаго періода характеръ замкнутаго сословія, организированнаго въ поземельныя общины съ правомъ заповѣднаго, неотчуждаемаго владѣнія и исключительнаго пользованія общинными землями, въ то время какъ помѣстное дворянство и посадскія, городскія общества оставались открытыми для всякаго выслужившагося разночинца и бездомнаго бродяги.

Этимъ отчасти и объясняется, что общественный перевѣсъ, который пріобрѣтенъ былъ въ другихъ странахъ дворянствомъ и городами посредствомъ корпоративнаго ихъ устройства, въ Россіи по той же самой причинѣ потянулъ къ крестьянству; и чѣмъ далѣе будетъ развиваться нашъ гражданскій бытъ при нынѣ существующихъ условіяхъ, чѣмъ болѣе будутъ дробиться и мельчать частныя имущества по наслѣдству и другимъ случайностямъ, тѣмъ непреложнѣе будутъ совершаемые этотъ переходъ и перевѣсъ на сторону крестьянскаго общиннаго владѣнія, такъ что можно уже предвидѣть бо-

лѣе или менѣе отдаленный исходъ, когда сплошныя дачи и цѣльныя, окружныя имѣнія останутся почти исключительно въ рукахъ сельскихъ обществъ, которыя и будутъ такимъ образомъ представителями крупнаго землевладѣнія, противуположнаго мелкимъ и среднимъ частнымъ собственникамъ и отдѣльнымъ участковымъ землевладѣльцамъ.

Мы уже выше сказали и считаемъ нужнымъ повторить, что въ этомъ положеніи вещей мы не видимъ особаго преимущества нашего русскаго быта передъ другими, и напротивъ сознаемъ, что въ этомъ чрезмѣрномъ преобладаніи крестьянства кроется явная, осязательная опасность для нравственнаго прогресса и цивилизаціи нашего отечества, и въ общиномъ землевладѣніи главнѣйшее препятствіе къ улучшенію земледѣльческой культуры. Но мы не видимъ возможности разстраивать этотъ вѣковой ходъ нашего общественнаго построенія и полагаемъ, что съ нимъ надо помириться, точно такъ, какъ мы миримся съ суровостью нашего климата и съ другими преградами, воздвигнутыми историческими и естественными явленіями, независящими отъ человѣческой воли. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы полагаемъ, что препятствія эти не непреодолимы, и что неудобства нами выше указанныя, скорѣе могутъ быть исправлены чѣмъ другіе неизлѣчимые недуги, коими болѣютъ другія общества.

Эти соображенія привели насъ къ слѣдующему заключенію:

Наше общественное развитіе, упроченіе земскихъ и мировыхъ учрежденій, и вообще все будущее преуспѣяніе самоуправленія въ Россіи, если по неисповѣдимымъ Божьимъ судьбамъ, этимъ порядкамъ

суждено преуспѣвать, вполнѣ зависитъ отъ той степени умственнаго и нравственнаго образованія, до котораго возвысится у насъ низшій классъ народа.

Въ эти низшіе слои русскаго общества надо внести свѣтъ просвѣщенія—освѣщать ихъ свыше и снаружи будетъ трудъ напрасный и не благодарный.—Для образованія народныхъ массъ предоставляются два пути: учебный, т. е. умственно-нравственное воспитаніе въ народныхъ школахъ — и практическій, т. е. участіе народа въ мѣстномъ самоуправленіи.

Оба эти упражненія должны идти совмѣстно и одновременно—одно дополняетъ и исправляетъ другое, и только совокупное ихъ дѣйствіе даетъ правильное направленіе народной самодѣятельности.

Полнаго научнаго образованія и полныхъ политическихъ правъ нельзя дать цѣлому народу, но по нашему понятію, мѣстное самоуправленіе точно также относится къ политической полноправности, или къ народному самодержавію, какъ элементарное образованіе къ научному, и потому намъ кажется, что именно эти два дѣйствія — обученіе грамотѣ и участіе въ мѣстныхъ совѣщаніяхъ и судахъ и составляютъ полную школу начальнаго народнаго образованія.

Къ этимъ школамъ долженъ быть открытъ свободный доступъ возможно большему числу учениковъ и слушателей; изъ этого вытекаетъ принципъ открытаго и безплатнаго обученія и гласныхъ совѣщаній и судовъ.

Но съ другой стороны нельзя допустить, чтобы руководство, т. е. обученіе въ школѣ или дѣлопроизводство и судопроизводство въ мѣстныхъ учреж-

деніяхъ, было предоставлено безъ разбора, безъ повѣрки достоинства и способности, всей массѣ народа—и изъ этого мы выводимъ другой принципъ мѣстнаго самоуправленія въ Россіи — что всякое непосредственное участіе въ управленіи, всякая земская или судебная служба, точно такъ какъ и преподаваніе въ школѣ обусловливается извѣстной степенью умственнаго и нравственнаго образованія, что эта степень должна быть опредѣлена положительной нормой, закономъ установленной, и что норма эта должна быть выражена въ видѣ общаго ценса воспитанія или аттестата, диплома на службу.

Эти соображенія служили намъ руководящей нитью при изслѣдованіи мѣстнаго самоуправленія въ Россіи.

Главными его органами, по нашему понятію, должны быть.

Народное училище.

Земское собраніе.

Мировой судъ.

Ни одинъ изъ нихъ не можетъ быть отдѣленъ отъ другаго, ни поставленъ выше или ниже, ни отложенъ, коль скоро другіе введены въ дѣйствіе. Иначе механизмъ внутренняго управленія принимаетъ ложное и вредное направленіе — всплываютъ грубые, невѣжественные инстинкты.

Грамотность не есть еще полное развитіе умственныхъ и нравственныхъ способностей, но она достаточна для того, чтобы сдѣлать народъ воспріимчивымъ къ познаніямъ, доступнымъ къ благодѣтельному вліянію истиннаго просвѣщенія и способнымъ къ веденію дѣлъ и счетовъ безъ посред-

ства сторонних людей, наемныхъ служителей, или почетныхъ опекуновъ.

Точно такъ и мѣстное самоуправленіе, выражающееся въ гласныхъ совѣщаніяхъ и судахъ не составляетъ еще полноправнаго политическаго организма, но оно развиваетъ чувство правды и справедливости, знакомитъ народъ съ практикой дѣла и судопроизводства и научаетъ его различать дѣйствительныя свои нужды и пользы отъ искуственныхъ, вымышленныхъ теорій, проповѣдуемыхъ людьми рутины и канцелярій по предвзятымъ идеямъ, неприспособленнымъ къ народному быту.

Русское земство есть одинъ изъ многоразличныхъ видовъ всенароднаго движенія, влекущаго нашъ вѣкъ къ уравненію правъ, но оно существенно различается отъ демагогическихъ стремленій другихъ странъ тѣмъ, что признаетъ основными своими началами не личную свободу, не политическое равенство, не соціальное братство (liberté, égalité, fraternité) а земское уравненіе, т. е. право на землю, на извѣстный меньшій размѣръ надѣла и обязанность держать землю или владѣть недвижимымъ имуществомъ для того, чтобы пользоваться политическими правами.

Эти начала и права, хотя и не были оффиціально признаны, но силою вещей, безъ умысла и намѣренія, вошли и легли въ основаніе новѣйшихъ законоположеній о крестьянствѣ и земствѣ; и изъ нихъ то (а вовсе не изъ политическихъ или національныхъ стремленій) возникло то дружное противодѣйствіе, съ коимъ встрѣтили эти реформы частныя лица, сословія и общества, отвергающія начало земскаго уравненія, какъ противное европейской цивили-

заціи, какъ нарушеніе права собственности, какъ отреченіе отъ принципа частнаго землевладѣнія.

Дѣйствительно для нихъ, для польскихъ пановъ, для нѣмецкихъ бароновъ, и для всѣхъ людей, воспитанныхъ въ духѣ аристократическихъ преданій, это вопросъ жизни и смерти, хотя собственно никакой опасности, ни личной, ни имущественной, имъ не угрожаетъ. Но подъ вліяніемъ иноплеменныхъ воззрѣній польской интеллигенціи, германской Gutsherrlichkeit, англійскій nobility, ихъ понятія и нравы уже такъ сложились, ихъ образъ жизни такъ устроился, что равноправность низшихъ сословій, смежность и черезполосность крестьянскихъ земель съ частными владѣніями и вообще сожительство высшихъ и низшихъ классовъ въ одной общественной средѣ представляются ихъ напуганному воображенію чудовищной анархіей.

Мы смѣемъ надѣяться, хотя это предположеніе съ нашей стороны нѣсколько дерзко, что многія указанія, приведенныя въ этомъ сочиненіи, будутъ нѣсколько способствовать къ успокоенію этой мнительности, этого малодушнаго страха, который обуялъ высшія сословія; мы постараемся въ особенности выяснить, что тѣ же неудобства, которыя предвидятся отъ общиннаго землевладѣнія въ Россіи, представляются въ другихъ странахъ, во Франціи и западной Германіи отъ чрезмѣрнаго дробленія участковаго — Atomisirung des Grundbesites-Zweigwirthschaft, что праву на землю, которое мы въ Россіи признаемъ естественнымъ правомъ человѣка, соотвѣтствуетъ въ другихъ странахъ право на призрѣніе, которое есть такое же социальное и комунистическое ученіе, возлагающее на собственниковъ пропитаніе неимущихъ, что обществен-

ныя отношенія прежняго строя во всемъ старомъ свѣтѣ видоизмѣняются, переходятъ къ новой формѣ ассоціацій, товариществъ, общинъ, и что аграрные законы, искусственно поддерживающіе аристократическій элементъ, въ новѣйшее время колеблются даже въ классической странѣ крупнаго землевладѣнія, въ Ирландіи. Но въ тоже время слѣдуетъ замѣтить, что высшія сословія очень мирно уживаются съ низшими въ тѣхъ странахъ, гдѣ они своевременно отреклись отъ сословнаго преобладанія, въ Англіи, Швейцаріи, Бельгіи, и насъ невольно поражаетъ то обстоятельство, что аристократическіе классы всей Европы не находятъ для своего отдохновенія и увеселенія лучшаго мѣстопребыванія, какъ демократическую Швейцарію, гдѣ равенство сословій доведено до полнѣйшаго, радикальнаго выраженія, и община есть основа всего гражданскаго строя.

Исторія всѣхъ прочихъ государствъ европейскаго материка до новѣйшихъ временъ есть не что иное какъ скорбная лѣтопись самоуправства и самовластія, раздѣленная на два періода — феодальнаго владычества и административнаго произвола.

Этимъ двумъ понятіямъ, самоуправству и самовластію, означающимъ злоупотребленіе личной воли и правительственной власти, противуполагается третье—самоуправленіе, выражающее правильное взаимнодѣйствіе народной воли и мѣстныхъ властей въ предѣлахъ закона и подъ сѣнью суда.

I.

Общее понятіе о самоуправленіи — Selfgovernment — Selbstverwaltung — Decentralisation. — Формы правленія не зависимы отъ формъ управленія. — Различіе между приказной системой управленія и земской. — Значеніе новѣйшихъ преобразованій: крестьянскаго, земскаго, судебнаго.

Самоуправленіемъ называется такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями— земскими обывателями.

Этому порядку противуполагается другой **приказный** или **бюрократическій**, по коему тѣ же дѣла и должности поручаются стороннимъ людямъ, не вслѣдствіе принадлежности ихъ къ той мѣстности, коей они управляютъ, а по произвольному выбору и опредѣленію начальства, правительства.

Противуположность этихъ двухъ системъ состоитъ въ томъ, что по первой правители по жительству или податному окладу принадлежатъ къ мѣстности ими управляемой, а по второй остаются внѣ ея круга и служатъ агентами общихъ государственныхъ интересовъ.

Однако такое опредѣленіе самоуправленія выражаетъ только общее понятіе о немъ, проводитъ только главную черту различія между двумя формами внутренняго управленія и обнимая въ цѣлости всю область самоуправленія, не переходитъ законныхъ ея предѣловъ.

Оно кажется намъ вѣрнымъ потому, что не предрѣшаетъ многихъ спорныхъ вопросовъ, естественно представляющихся при дальнѣйшемъ изслѣдованіи этого предмета, и оставляетъ ихъ откры-

тыми; но далѣе это общее понятіе разлагается на нѣсколько составныхъ, и каждое изъ нихъ требуетъ отдѣльнаго и точнаго опредѣленія: слова „мѣстные жители, земскіе обыватели, внутреннее управленіе, мѣстныя дѣла“, должны быть объяснены; эти объясненія и составляютъ предметъ первой части нашего сочиненія.

Въ этой главѣ мы имѣемъ въ виду представить только общій очеркъ нашего предмета, какъ мы его разумѣемъ.

Слово „самоуправленіе“ переведено буквально съ англійскаго Selfgovernment; вмѣстѣ съ переводомъ перешло не только къ намъ въ Россію, но и въ Германію и во всю Европу, и самое понятіе въ томъ же самомъ видѣ и съ тѣми же самыми оттѣнками, какъ оно существуетъ въ Англіи. Многимъ публицистамъ даже представилось, будто самоуправленіе на всѣхъ языкахъ и у всѣхъ народовъ должно непремѣнно означать лишь то, что подъ этимъ выраженіемъ разумѣютъ англичане и будто оно въ другомъ видѣ и въ другихъ условіяхъ ни къ чему и ни къ кому непримѣнимо.

Два писателя, оба пользующіеся заслуженною славою, положили основаніе новой политической школѣ, провозгласившей начало мѣстнаго самоуправленія: Токвиль во Франціи, Гнейстъ въ Германіи; хотя предметы ихъ изслѣдованій и изученій были совершенно различны—аристократическая Англія и демократическая Америка; но оба они пришли къ заключенію, что величіе этихъ двухъ народовъ основано на началѣ противуположномъ централизаціи, которое они и называютъ Selfgovernment.

Гнейстъ въ своемъ сочиненіи „Die Selbstverwaltung in England“ дѣлаетъ дѣйствительно такое опредѣленіе существовавшихъ доселѣ англійскихъ учрежденій, что изъ его словъ можно заключить, будто все значеніе ихъ заключалось въ аристократическомъ началѣ почетной и безвозмездной службы высшихъ сословій [1]).

Изъ этого вывели ошибочное заключеніе, будто самоуправленіемъ можетъ быть названо только то, что соотвѣтствуетъ такому классическому образцу, и будто участіе низшихъ сословій въ мѣстномъ управленіи и служба на жалованьѣ — нарушаютъ основу и самое значеніе самоуправленія.

Подъ вліяніемъ такого односторонняго взгляда и предвзятыхъ мыслей — нѣкоторые ученые писатели увидѣли даже въ мѣстномъ земскомъ самоуправленіи „поприще для аристократіи, главное средство для крупныхъ землевладѣльцевъ сохранить свое вліяніе въ обществѣ“ [2]).

Противъ этого односторонняго взгляда нѣмецкихъ и русскаго ученыхъ мы постараемся привести положительные факты, свидѣтельствующіе, что временное преобладаніе аристократическаго элемента не развило, а напротивъ, едва не погубило самоуправленія въ Англіи; противъ этихъ глубокомысленныхъ, но нѣсколько узкихъ воззрѣній мы выставляемъ широкое и болѣе вѣрное понятіе о самоуправленіи, приводимое Токвилемъ.

Токвиль говоритъ, что онъ посѣтилъ Англію и Америку, изучилъ бытъ этихъ двухъ народовъ, у которыхъ общественная свобода достигла наивысшаго развитія, и прислушиваясь къ мнѣнію различныхъ политическихъ партій, встрѣчалъ въ Америкѣ много людей, враждебныхъ демократическимъ учрежденіямъ своего отечества, точно такъ, какъ и въ Англіи людей, осуждающихъ аристократическое настроеніе англійскаго общества и правительства; но ни въ Америкѣ, ни въ Англіи не встрѣчалъ никого, кто бы не признавалъ общественной свободы (la liberté communale), высшимъ условіемъ благоденствія своего отечества. О всѣхъ прочихъ предметахъ мнѣнія разногласны до безконечности; споры и пренія безостановочны, вражда кажется непримиримою, но всѣ эти безчисленные религіозные и политическіе секты, толки, кружки и партіи сходятся въ одномъ глубокомъ и всенародномъ вѣрованіи, что самоуправленіе есть основа гражданственности и благосостоянія Великобританіи и Соединенныхъ Штатовъ [3]).

Если это такъ, если дѣйствительно эти два народа, какъ свидѣтельствуетъ Токвиль и подтверждаетъ современная исторія, въ двухъ разныхъ частяхъ свѣта испытали съ равнымъ успѣхомъ систему мѣстнаго самоуправленія, то ясно, что эту систему надо принять въ самомъ широкомъ значеніи и что она можетъ имѣть одну форму въ Англіи, другую въ Америкѣ и принять третью въ

Германіи или Россіи. Въ полномъ и строгомъ смыслѣ слова она означаетъ не болѣе, какъ управленіе мѣстными дѣлами посредствомъ мѣстныхъ жителей, и какъ общее начало гражданскаго строя или общественнаго быта, стоитъ выше всякихъ одностороннихъ воззрѣній на вліянія и преобладанія разныхъ политическихъ и соціальныхъ партій.

Исторія доказываетъ, что самоуправленіемъ удовлетворяются потребности всякаго рода, если онѣ дѣйствительно народныя, т. е. не частныя и не сословныя; что оно уживается съ самыми разнородными началами общественнаго строя, если только эти начала не искусственныя, природныя; что оно упрочиваетъ и охраняетъ аристократическое начало въ Англіи и въ то же время развиваетъ до неслыханныхъ размѣровъ народное благосостояніе демократической Америки; примѣняется съ равнымъ успѣхомъ и къ Швейцаріи—странѣ въ 739 квадратныхъ миль—и къ необозримымъ пустынямъ сѣверо-американскаго континента; къ метрополіи самой изысканной образованности—Лондону, и къ ея дикимъ колоніямъ — Канадѣ, Австраліи и Мысу Доброй Надежды; и что, наконецъ, оно охраняетъ, съ равнымъ уваженіемъ, монархическое и республиканское правленія въ двухъ великихъ державахъ Стараго и Новаго Свѣта, и въ тѣхъ именно, которыя, изъ всѣхъ народовъ и странъ міра, достигли безспорно высшей степени свободы и благосостоянія.

Ссылаясь на эти примѣры монархій и республикъ, аристократическихъ и демократическихъ обществъ, великихъ державъ и отдаленныхъ колоній, — мы считаемъ себя вправѣ заключить, что самоуправленіе примѣнимо къ различнѣйшимъ условіямъ народнаго быта. Вопросъ о томъ, какія изъ условій общественнаго быта лучшія для развитія общественныхъ учрежденій, этотъ вопросъ остается открытымъ; но когда спрашивается: въ чемъ состоитъ самоуправленіе и что оно означаетъ, то нельзя отвѣчать ни примѣромъ аристократической Англіи, ни ссылкой на демократическую Америку.

Формы правленія независимы отъ формъ управленія,

и какія бы ни были первыя, самодержавныя или представительныя, монархическія или республиканскія,—вторыя, т. е. формы управленія принимаютъ во всякомъ случаѣ одинъ изъ двухъ видовъ: или земскій, общественный — если мѣстное управленіе поручается мѣстнымъ обывателямъ—или бюрократическій, приказный—если мѣстное управленіе завѣдывается людьми сторонними.

По этому самоуправленіе должно быть разсматриваемо не какъ орудіе или средство для введенія и поддержанія различныхъ политическихъ вліяній, но какъ особый порядокъ вовсе чуждый политики, имѣющій свою особую цѣль и свою отдѣльную область дѣйствій. — Не въ томъ вопросъ, удобнѣе ли этотъ порядокъ при самодержавіи, или при народномъ представительствѣ; при аристократическомъ началѣ, или при демократическомъ; но дѣло въ томъ, что при какихъ бы то ни было формахъ правленія, при всякомъ центральномъ правительствѣ — представляется цѣлый разрядъ дѣлъ, коимъ не можетъ непосредственно завѣдывать никакое правительство, и который поэтому долженъ быть поручаемъ или агентамъ администраціи, опредѣляемымъ и смѣняемымъ по усмотрѣнію начальства, или же тѣмъ самымъ жителямъ, до которыхъ эти дѣла непосредственно касаются, — земскимъ людямъ.

Вопросъ, слѣдовательно, состоитъ въ томъ, который изъ этихъ двухъ порядковъ лучшій для исправленія тѣхъ дѣлъ и тѣхъ повинностей, которыя относятся къ внутреннему управленію? Чтобы его разрѣшить, надо предварительно отрѣшиться отъ всякихъ одностороннихъ и пристрастныхъ воззрѣній на преобладаніе тѣхъ или другихъ политическихъ партій, элементовъ, направленій.

Надо вспомнить, что во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ, кромѣ высшихъ государственныхъ и династическихъ интересовъ, есть еще и много другихъ скромныхъ нуждъ и пользъ, которыя должны быть удовлетворены на мѣстахъ, по мѣстнымъ соображеніямъ и мѣстнымъ свѣдѣніямъ, и совершенно независимо отъ политическихъ цѣлей и видовъ: ставить починку мостовъ, исправленіе дорогъ, призрѣніе бѣдныхъ, продовольствіе голодныхъ въ зависимость отъ того же начальства, которое объявляетъ войну,

заключаетъ трактаты, издаетъ законы и заправляетъ финансами, значитъ смѣшивать два дѣйствія, требующія совершенно различныхъ способностей; отъ этого смѣшенія происходитъ, что во всѣхъ централизированныхъ государствахъ мѣстные интересы приносятся въ жертву общимъ и совершенно теряются изъ виду.

Самоуправленіе, въ томъ смыслѣ, какъ разумѣютъ это въ Англіи и Америкѣ, имѣетъ то преимущество, что выдѣляетъ внутреннее управленіе изъ сферы политики, и потому-то оно и стоитъ въ сознаніи этихъ народовъ выше всѣхъ временныхъ, случайныхъ, одностороннихъ взглядовъ партій и въ сторонѣ отъ ихъ шумныхъ и смутныхъ словопреній.

Но мы не возобновляемъ вѣковѣчнаго спора, переходящаго поперемѣнно изъ исторіи въ науку, изъ литературы въ общество, безвыходнаго и празднаго спора о преимуществѣ земскихъ и приказныхъ порядковъ, бюрократіи и самоуправленіи; мы постараемся въ дальнѣйшихъ нашихъ изслѣдованіяхъ доказать, что принятіе той или другой системы болѣе зависитъ отъ нрава или, такъ сказать, темперамента частныхъ лицъ и народовъ, чѣмъ отъ ихъ свободнаго и разумнаго выбора; что однимъ нравится болѣе порядокъ, дисциплина, стройность, однообразіе; другимъ — свобода, приволье, просторъ и разгулъ, и что введеніе той или другой формы внутренняго управленія зависитъ непосредственно отъ преобладанія въ извѣстномъ обществѣ и въ данный моментъ этихъ чувствъ, наклонностей и вкусовъ.

Въ этой главѣ мы хотимъ только заявить, что принимая самоуправленіе въ томъ смыслѣ какъ выше опредѣлено, надо признать, что оно въ Россіи, въ настоящее время, основано; что новѣйшія преобразованія, крестьянское, земское и судебное, ввели именно тотъ порядокъ управленія, который мы называемъ по его существу самоуправленіемъ, то есть такой „по коему мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями“.

Введеніе этихъ новыхъ формъ, противоположныхъ канцелярскому дѣлопроизводству и административному полновластію, было

неожиданно и круто. Отъ этого произошло нѣкоторое смѣшеніе въ понятіяхъ объ этомъ видѣ управленія. Ни въ правительствѣ, ни въ народѣ, не оказалось яснаго представленія о даруемыхъ правахъ, о принимаемыхъ обязанностяхъ. Обнаружились самыя противоположныя стремленія: по мѣстамъ въ губерніяхъ и еще болѣе въ глуши нѣкоторыхъ уѣздовъ, появился безобразный сепаратизмъ, стремящійся создать изъ каждаго земскаго собранія независимое правительство; въ столицахъ — въ той части публики, которая изучала только иностранную политику въ журналахъ и путешествіяхъ, мѣстныя учрежденія, земскія и судебныя, были приняты съ явнымъ пренебреженіемъ, какъ игра не стоющая свѣчъ, какъ жалкая пародія либеральныхъ учрежденій, коими пользуются другіе народы.

Главное, основное различіе между правленіемъ и управленіемъ, между земскими и правительственными учрежденіями, мѣстнымъ хозяйствомъ и государственными финансами, мировымъ судомъ и расправой и администраціей не было ни указано въ законоположеніяхъ, ни объяснено наукой, ни извѣстно по опыту; поэтому все дѣло представилось умамъ, пораженнымъ внезапностью столь радикальныхъ преобразованій, въ самыхъ смутныхъ чертахъ; самоуправство нѣкоторыхъ управъ и собраній прямо встрѣтилось съ самовластіемъ отдѣльныхъ начальниковъ, и все это вмѣстѣ приняло названіе самоуправленія.....[4]).

Очевидно, что нельзя идти далѣе по этому скользкому пути, не изслѣдовавъ почвы и направленія, по коимъ пролагается новая дорога.

Прежде всего надо признать совершившійся фактъ, что мы, съ смѣлостію безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учрежденій съ иноземными доказываютъ, что ни одному современному народу европейскаго континента не предоставлено такого широкаго участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ правомъ самообложенія; вся мировая юстиція и нѣкоторыя адми-

нистративныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣщаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ, и всѣ имущества подлежатъ податной раскладкѣ.

Этого уже нельзя назвать опытомъ самоуправленія. Въ такихъ размѣрахъ нельзя испытывать новыя учрежденія, отмѣняющія всѣ прежніе порядки. По сему въ преобразованіяхъ, ознаменовавшихъ настоящее царствованіе, необходимо признать общее, высшее значеніе, именно, что черезъ нихъ основано въ Россіи — самоуправленіе.

Оно основано, но это не значитъ, что оно уже устроено. Для строенія, какъ извѣстно, требуются не такіе матеріалы и пріемы, какіе нужны для основанія. Бутъ фундаментъ, можетъ быть заложенъ изъ простаго, необтесаннаго булыжнаго камня; и если почва, на коей возводится зданіе, тверда, то этотъ камень держится собственною тяжестію и только верхніе ряды онаго заливаются, для прочности, весьма слабымъ известковымъ растворомъ. Но для постройки стѣнъ и прочихъ частей зданія — требуется связь, которая достигается — какъ въ строеніяхъ, такъ и въ учрежденіяхъ: во-первыхъ, послѣдовательнымъ исполненіемъ предначертаннаго плана; во-вторыхъ, тщательнымъ закрѣпленіемъ отдѣльныхъ частей. Для этого дѣла требуются уже спеціальныя техническія познанія.

Такъ и въ дѣлѣ мѣстнаго самоуправленія нѣкоторые предметы должны быть указаны въ общемъ планѣ.

Взаимныя отношенія между администраціей и мѣстнымъ учрежденіемъ, между общественными и земскими учрежденіями и властями, различіе между управленіемъ финансовымъ и такъ называемымъ хозяйственнымъ, общая система обложенія и раскладокъ земскихъ сборовъ, предметы вѣдомства и предѣлы власти мѣстнаго самоуправленія, всѣ эти главныя черты должны быть проведены ясно и однимъ твердымъ почеркомъ чрезъ всѣ положенія, уставы, временныя правила и основные законы, коими регламенти-

руется внутреннее управленіе административное, судебное, земское и общественное.

Мы предпринимаемъ эти изслѣдованія съ тою именно цѣлью, чтобы найти тѣ черты, схватить ту нить, которая могла бы насъ вывести на путь общественнаго устроенія, и въ томъ глубокомъ убѣжденіи, что современной Россіи нѣтъ другаго исхода, какъ примѣненіе и развитіе тѣхъ началъ, которыя провозглашены въ началѣ настоящаго царствованія. Мы вѣримъ въ возможность этого примѣненія, потому что въ нашей русской натурѣ находимъ всѣ тѣ черты народныхъ нравовъ и обычаевъ, которыя дѣлаютъ людей способными къ самоуправленію и напротивъ дѣлаютъ ихъ негодными для администраціи. Мы надѣемся, для успѣха этого великаго дѣла, на смѣтливость простаго народа, на сдержанность его чувствъ, на здравый смыслъ, преобладающій въ низшемъ классѣ и на то высокое благоразуміе, которое обнаруживается въ Россіи во всѣхъ сословіяхъ, когда обсуждается сила совершившихся фактовъ, ходъ неминуемыхъ событій, несомнѣнныя послѣдствія предстоящихъ преобразованій. И наоборотъ мы сомнѣваемся, чтобы при поверхностномъ образованіи, которое дано было и дается понынѣ среднимъ и высшимъ классамъ въ Россіи, при ихъ легкомысленномъ отчужденіи отъ народнаго быта, непониманіи существенныхъ интересовъ страны и народа, администрація, въ смыслѣ французской centralisation или прусской Gutsherrlichkeit, могла бы когда либо осуществить въ Россіи тѣ ожиданія, которыя возлагаютъ на нее приверженцы старыхъ порядковъ для возстановленія административнаго самовластія и помѣщичьяго самоуправства.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]). Гнейстъ даетъ объ Англійскомъ самоуправленіи слѣдующее опредѣленіе (ст. 1211): Selfgovernment heisst in England die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Landesgesetzen durch Ehrenämter der höheren und mittleren Stände mittels Communal-Grundsteuern.

Но далѣе на стр. 1377 онъ пишетъ: Die Harmonie von Staat und Gesellschaft war annähernd unter Georg III erreicht... Seit 1815 tritt ein Rückgang ein. Dieselbe Partei welche sich im Kriege gross gezeigt hatte, zeigte sich im Frieden klein... Eine feste Communalorganisation war nur eben für die Gentry vorhanden; in den Städten waren drei Viertel der Wähler abhängige Kleinbürger und Almosenempfänger; auf dem Lande fehlten die Eigenthumsbauern. Eben deshalb waren die Communalämter auf dem Nivau eines Reihendienstes herabgesunken, mit so wenig Halt und Selbstgefühl, dass die Wähler in ein Gefolg die Adelstandes verwandelt waren.

Эти послѣднія слова дополняютъ первыя. Дѣйствительно до первой четверти настоящаго столѣтія самоуправленіе въ Англіи было основано на аристократическомъ началѣ почетной службы высшихъ сословій.—Но также несомнѣнно, что эта почетная служба, при возрастающей своей сложности и тягости, опостылѣла высшимъ классамъ и превратилась въ службу прикащиковъ, повѣренныхъ, частныхъ служителей опредѣляемыхъ англійскимъ дворянствомъ. По этому Англіи угрожала видимая опасность подпасть подъ владычество такой же бюрократіи, наравнѣ съ прочими странами, но съ тою разницей, что эта бюрократія была бы не казенная, а аристократическая. Англичане своевременно сознали эту опасность и приступили съ 1834 г. къ коренному преобразованію, замѣняя постепенно почетную службу высшихъ сословій службой на жалованіи и по выбору всѣхъ сословій. Ходъ этого преобразованія будетъ изложенъ далѣе.

[2]). О народномъ представительствѣ соч. Чичерина стр. 527: «Поэтому мѣстное самоуправленіе является преимущественно поприщемъ для аристократіи и развивается тамъ, гдѣ владычествуетъ послѣдняя. Напротивъ съ преобладаніемъ среднихъ классовъ мѣстное самоуправленіе теряетъ свое существенное значеніе и открывается обширное поле для другихъ путей. Корпоративная организація замѣняется соединеніемъ свободныхъ силъ.»

Ученый профессоръ вспоминаетъ о двухъ случаяхъ, но упускаетъ третій;—онъ вспоминаетъ объ аристократическомъ самоуправленіи Англіи и бюрократическомъ преобладаніи среднихъ классовъ во Франціи, но забываетъ Америку, гдѣ владычествуетъ не бюрократія, не аристократія, а народъ въ полномъ составѣ; гдѣ корпорацій никогда не существовало, гдѣ свободныя силы соединились именно въ той формѣ, которую онъ признаетъ аристократическою, въ самомъ полномъ видѣ мѣстнаго самоуправленія.

[3]. Toqueville. De la Democratie en Amerique. Tome I. page 161. Paris 1865.

[4]. Мы часто будемъ упоминать о различіи между правленіемъ и управленіемъ. Оно ясно по буквальному смыслу сихъ словъ.—Первое означаетъ дѣйствіе верховной власти, узаконяющей, устанавливающей общій порядокъ; второе исполненіе и распоряженіе по законамъ, уставамъ, предначертаннымъ правительственною властію. Но въ сужденіяхъ о самоуправленіи эти два понятія часто смѣшиваются, вслѣдствіе чего даже народное представительство принимается иногда за видъ самоуправленія, самый полный и высшій. Но между тѣмъ и другимъ есть существенное различіе, признаваемое наукой и обнаруживающееся въ дѣйствительности.

Наука на всѣхъ языкахъ различаетъ правленіе отъ управленія Gouvernement, Administration — Regierung, Verwaltung.

Исторія указываетъ, что народное представительство существовало иногда, напримѣръ во Франціи, на самыхъ широкихъ основаніяхъ, на началахъ народнаго самодержавія (Souverainеté du peuple) и съ поголовнымъ голосованьемъ (vote universelle); но въ тоже время въ той же странѣ самоуправленіе не принималось и народъ, облегченный всѣми правами верховной власти въ лицѣ своихъ представителей, объявлявшій войну и миръ, казнившій даже своего короля, — не могъ достигнуть права перестроивать мосты, или чинить сельскія дороги безъ дозволенія центральнаго правительства.

II.

О предѣлахъ власти мѣстныхъ учрежденій общественныхъ и земскихъ. — Власть законодательная и право самообложенія. — Постановленія мѣстныхъ властей и учрежденій въ Англіи (Bye laws). Право обложенія по прусскимъ законамъ, по французскимъ. — Различіе между законодательною властію и правомъ издавать постановленія.

Чѣмъ болѣе простора и развитія дается мѣстному самоуправленію, тѣмъ опредѣлительнѣе слѣдуетъ очертить кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій и властей. — Верховная правительственная власть и всѣ принадлежности этой власти остаются во всякомъ случаѣ внѣ этого круга, и какая бы ни была эта власть, самодержавная или представительная, за нею должны оставаться неприкосновенными нѣкоторыя высшія права, коими она ни съ кѣмъ дѣлиться не можетъ и не должна.

Таковы: право законодательства и право обложенія (то есть право установленія податей и повинностей).

Если самоуправленіе, съ одной стороны предполагаетъ свободное обсужденіе и рѣшеніе дѣлъ внутренняго мѣстнаго управленія, и не допускаетъ въ этомъ отношеніи административнаго вмѣшательства, самовластія, то съ другой стороны оно также не можетъ быть предоставлено своему собственному произволу. Твердая и полная организація законодательной власти и податной системы должны предшествовать во всякой странѣ введенію мѣстнаго самоуправленія.

Но у насъ въ Россіи, преобладалъ иной взглядъ при составленіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ: подъ вліяніемъ внезапно возбудившагося отвращенія ко всякой регламентаціи, многіе

думали, будто не слѣдуетъ предрѣшать никакихъ вопросовъ спорныхъ и существенныхъ; что законоположеніе о земствѣ должно постепенно слагаться изъ указаній опыта, изъ самыхъ дѣйствій новыхъ учрежденій; и что поэтому въ уставѣ достаточно дать общія указанія, руководства, установивъ только главныя начала самоуправленія. Эта мысль проникла во всю редакцію положеній 1-го января 1864 г., но особенно рѣзко выразилась въ слѣдующихъ статьяхъ:

По ст. 6 „Земскимъ учрежденіямъ предоставлено дѣйствовать въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ самостоятельно; законъ опредѣляетъ случаи, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію правительственныхъ властей.“

По ст. 66 „Они могутъ издавать постановленія, обязательныя для всего земства, если эти постановленія не выходятъ изъ круга ихъ дѣйствій и не противны общимъ узаконеніямъ.“

По ст. 68 „Къ вѣдомству земскихъ учрежденій, между прочимъ, относится установленіе новыхъ сборовъ на земскія повинности.

Наконецъ по ст. 8 — 11 Временныхъ правилъ: это право установленія сборовъ распространено — не только на расходы, признанные обязательными по закону, но и на всякія потребности свойства и размѣръ коихъ опредѣляется земскими собраніями.

Изъ буквальнаго смысла этихъ статей вытекаютъ слѣдующія заключенія:

Во первыхъ: что во всѣхъ случаяхъ, гдѣ законъ не успѣлъ дать яснаго указанія, гдѣ онъ оказывается неполнымъ или неяснымъ, или, гдѣ не упомянуто о правѣ учрежденія начальства, земскія учрежденія дѣйствуютъ независимо отъ всякаго правительственнаго надзора и имѣютъ право издавать постановленія, обязательныя для всѣхъ жителей губерніи. Это соотвѣтствуетъ законодательной власти.

Во вторыхъ: право установлять новые сборы на предметы не обязательные, и опредѣлять самыя потребности по усмотрѣнію от-

дѣльныхъ собраній—это право приравниваетъ наши земскія учрежденія къ представительнымъ собраніямъ и передаетъ имъ, можетъ быть, безъ умысла законодателя, самую высшую принадлежность верховнаго правленія: право податнаго обложенія.

Такимъ образомъ, нашимъ земскимъ учрежденіямъ заданы одновременно двѣ задачи: приводить въ дѣйствіе новое положеніе, и дополнять, исправлять, пояснять оное по указаніямъ собственнаго опыта; это широкое право получаетъ еще большее значеніе отъ того, что при быстромъ и бѣгломъ начертаніи законоположенія о земствѣ, многіе, очень многіе случаи ускользнули отъ вниманія составителей устава и такимъ образомъ по пропуску или недомолвкѣ законодательства, на основаніи ст. 6 и 66 „Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ“ вошли въ кругъ тѣхъ предметовъ непоименованныхъ и непредвидѣнныхъ, по коимъ они могутъ издавать постановленія обязательныя для всего земства, потому собственно, что законъ не опредѣлилъ этого случая и не подчинилъ его утвержденію правительственныхъ властей.

Это чрезмѣрное расширеніе власти мѣстныхъ собраній едва ли соотвѣтствуетъ правильному понятію о самоуправленіи, и мы смѣемъ думать, что эта неопредѣленность закона, эта шаткость въ означеніи предѣловъ власти болѣе опасна, чѣмъ полезна для самостоятельности земскихъ учрежденій.

Опасность эта заключается въ томъ, что администрація и земство, дѣйствуя на одномъ и томъ же поприщѣ, вращаясь постоянно въ одномъ и томъ же кругу дѣлъ, не могутъ избѣгнуть столкновеній и пререканій, что между ними по самому существу ихъ дѣятельности, направленной къ одной общей цѣли, но съ двухъ противуположныхъ точекъ зрѣнія, возникаютъ недоразумѣнія, возбуждается соревнованіе, и что для разрѣшенія этихъ спорныхъ вопросовъ нужна власть первенствующая, которая и есть власть законодательная; и покуда эта власть не установилась въ полной, непреложной своей формѣ, дотолѣ и самостоятельность земскихъ учрежденій не можетъ быть обезпечена; предоставленныя собственнымъ своимъ силамъ, разрозненнымъ и одинокимъ, общественныя уста-

новленія не могутъ выдержать борьбы съ централизованными силами правительственныхъ властей, и кончаютъ тѣмъ, что слагаютъ оружіе передъ сильнѣйшими своими противниками.

Поэтому, кажется сомнительнымъ, чтобы мечта о постепенномъ дополненіи, развитіи земскихъ уставовъ посредствомъ самихъ земскихъ учрежденій, могла когда-либо осуществиться; скорѣе можно опасаться, что этотъ длинный и медленный путь приведетъ къ разстройству основныхъ началъ самоуправленія, и что противорѣчіями и недоразумѣніями, неизбѣжными при такомъ порядкѣ отдѣльныхъ совѣщаній, отдѣльныхъ собраній и управъ, воспользуются тѣ, которые желаютъ доказать несостоятельность новыхъ порядковъ и уличить ихъ въ безсиліи.

И такъ, для огражденія самихъ интересовъ земства, для охраненія его самостоятельности, оно должно само отыскать ту черту, тотъ предѣлъ, который отдѣляетъ его власть отъ правительственной.

Этотъ предѣлъ, какъ выше сказано, есть верховное право издавать законы и установлять налоги. Чѣмъ шире принимается значеніе мѣстнаго самоуправленія, тѣмъ опредѣлительнѣе должны быть установлены эти предѣлы, и мы здѣсь постараемся указать, что въ тѣхъ странахъ, гдѣ общественная свобода достигла наивысшаго развитія, тамъ и съ наибольшею строгостію различается власть мѣстныхъ учрежденій отъ власти верховной — законодательной и финансовой.

Въ основаніе всей англійской конституціи положенъ принципъ, что всякій законъ исходитъ отъ верховной власти (king in Parlament). Правительство и общины суть исполнители закона въ буквальномъ его смыслѣ, и никакого права толкованія, и объясненія или дополненія имъ не предоставлено. Съ самаго открытія въ Англіи общественныхъ собраній (vestry и court-leet) и мировыхъ судовъ законодательная власть приняла ихъ, можно сказать, подъ особое свое попечительство, внимательно, шагъ за шагомъ, слѣдила за ихъ развитіемъ, и по мѣрѣ того, какъ возникали новыя потребности, расширялся кругъ дѣйствій, усложнялось дѣлопроизвод-

ство, каждый отдѣльный случай облекался въ форму положительнаго закона, статута, акта, биля.

Всѣ эти многосложныя и весьма часто мелочныя правила издавались или утверждались верховною властію, вводились въ сводъ законовъ; отъ этого разновременнаго составленія или вѣрнѣе сказать сопоставленія узаконеній пострадало единство и общая ихъ связь, но съ другой стороны выработался полный кодексъ мѣстнаго самоуправленія, ограждающій общественныя власти и учрежденія со всѣхъ сторонъ и на каждомъ шагу отъ самовластія и насилія.

Англійское законодательство съ особою точностію различаетъ право издавать постановленія отъ права издавать законы — и право обложенія то есть установленія налоговъ отъ права составлять смѣты и раскладки. Это тонкое но существенное различіе проведено съ замѣчательною послѣдовательностію черезъ всѣ уставы и положенія, опредѣляющіе кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій.

Постановленія называются въ Англіи Bye-laws; предметами ихъ могутъ быть только внутренніе распорядки, регламенты. Право дѣлать постановленія различно по городамъ и по сельскимъ обществамъ.

Въ городахъ оно удержалось съ большею самостоятельностію и при утвержденіи городскихъ статутовъ было обыкновенно подтверждаемо вновь. Постановленія не должны быть противны законамъ (contra leges), и не должны быть безразсудны (irrationabiles); они не могутъ имѣть предметомъ стѣсненіе промысловъ — установленіе гильдій или цѣховъ — и со временъ Генриха VIII подлежатъ утвержденію правительства, лордъ-канцлера — по новѣйшему городскому положенію (по §§ 90 и 91); bye-laws могутъ относиться только до предметовъ внутренняго устройства и порядка; городскимъ собраніямъ предоставляется дѣлать постановленія о взысканіяхъ за нарушенія такихъ правилъ, которыя установлены, узаконены актами короля и парламента; взысканія могутъ простираться до 5 ф. стерл. (35 р.) штрафа и до мѣсячнаго ареста. Таковыя постановленія вступаютъ въ силу не ранѣе 40 дней, въ теченіи коихъ они должны быть предъявлены министру внутрен-

нихъ дѣлъ и могутъ быть кассированы рѣшеніемъ государственнаго совѣта (Privy Council) [1]).

Въ сельскомъ общественномъ управленіи право издавать постановленія было предоставлено приходскимъ собраніямъ (Vestry), но въ общихъ и неопредѣленныхъ выраженіяхъ, что они могутъ имѣть предметомъ „общую пользу публики“ (the general good of the public); эта самая шаткость опредѣленія и была главной причиной того, что самое право обратилось въ мертвую букву и было постепенно вовсе отвергнуто. Въ новѣйшее время признано было необходимымъ, при учрежденіи мѣстныхъ управъ, предоставить имъ право установлять нѣкоторыя правила и взысканія по внутреннему своему управленію, но въ самыхъ точныхъ и тѣсныхъ предѣлахъ.

Такъ, по акту 1848 г. о врачебномъ управленіи, управамъ народнаго здравія (Board of Health) предоставлено издавать постановленія только о порядкѣ дѣлопроизводства и о взысканіяхъ до 5 фунт. и только съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ; по другому акту 1847 г. строительнымъ коммисіямъ (local boards) дозволено постановлять правила для подвѣдомственныхъ должностныхъ лицъ, но также съ утвержденія министра. Въ Лондонѣ городской совѣтъ имѣетъ право издавать инструкціи о мощеніи улицъ, о содержаніи тротуаровъ, мостовыхъ и общественныхъ зданій и налагать штрафы до 18 фунт. (126 руб.).

Право самообложенія, установленія новыхъ сборовъ, никогда не было предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ. Происхожденіе древнѣйшей повинности — церковнаго сбора (Church-rate) теряется въ смутахъ среднихъ вѣковъ и остается неизвѣстнымъ; но всѣ прочіе сборы, безъ исключенія, основаны на актахъ законодательной власти. Въ каждомъ изъ этихъ актовъ опредѣлены: потребность, предметъ расхода, способъ покрытія онаго и предметы обложенія; затѣмъ только размѣръ расхода и размѣръ обложенія предоставлены самостоятельному рѣшенію мѣстныхъ жителей и учрежденій.

Такъ, въ законахъ о бѣдныхъ (Povr-Law) предметы расходовъ исчислены даже съ мелочною подробностію: содержаніе рабо-

чихъ домовъ, пособіе бѣднымъ на квартирахъ, содержаніе дѣтскихъ пріютовъ, училищъ, жалованье служителямъ и проч. Кромѣ этихъ статей, непосредственно относящихся до призрѣнія бѣдныхъ, къ тому же вѣдомству, соотвѣтствующему нашему общественному призрѣнію, причислены еще 22 разныхъ, второстепенныхъ и побочныхъ расхода, изъ коихъ каждый опредѣленъ особымъ статутомъ или актомъ парламента [2]).

Такой же порядокъ примѣняется ко всѣмъ прочимъ сборамъ и повинностямъ.

Право установлять новый сборъ, на какой бы ни было предметъ, хотя бы самый мелочной, всецѣло остается за правительствомъ, какъ неотъемлемая принадлежность верховной власти.

Только за этимъ правомъ начинается уже самостоятельность мѣстнаго управленія: когда потребность признана дѣйствительною, когда расходъ установленъ общимъ узаконеніемъ, тогда мѣстные жители вступаютъ въ свое право — опредѣленія размѣра сего расхода, способа раскладки, взысканія за нарушеніе узаконенныхъ порядковъ, и уже не стѣсняются во всѣхъ прочихъ своихъ дѣйствіяхъ никакими нормами обложенія.

Прусское законодательство еще опредѣлительнѣе англійскаго въ обозначеніи предѣловъ власти мѣстныхъ учрежденій. Право установленія сборовъ и повинностей предоставлено въ Пруссіи уѣзднымъ собраніямъ (Kreisstände) но только въ слѣдующихъ размѣрахъ: они могутъ дѣлать постановленія о расходахъ, составляющихъ предметъ общихъ пользъ и нуждъ (zu gemeinnützigen Anlagen, zur Beseitigung eines Nothstandes), но для покрытія таковыхъ расходовъ могутъ ассигновать только остатки земскихъ сборовъ за послѣднія 5 лѣтъ, или запасныя суммы общественнаго капитала (Kreiskommunal-Fond). Если же сихъ источниковъ неимѣется, и требуются новый сборъ или добавочная повинность, то таковые нуждаются въ разрѣшеніи губернскаго начальства, а въ извѣстныхъ случаяхъ и королевской власти (mit Bestätigung der Regierung und Königlicher Genehmigung). Для постановленій по

симъ предметамъ требуется не простое большинство, но $^2/_3$ голосовъ и кромѣ того согласіе по крайней мѣрѣ двухъ сословій (Stande).

Общественные сборы (Gemeindeabgaben) раздѣляются на два рода: добавочные къ государственнымъ податямъ (Zuschläge zu Staatssteuern) и самостоятельныя повинности (selbstständige Abgaben). Большая часть земскихъ повинностей покрывается изъ перваго источника такимъ порядкомъ: общественное собраніе (Gemeindeversammlung) составляетъ смѣту расходовъ, и раскладываетъ причитающійся сборъ на всѣхъ обывателей, обложенныхъ прямыми казенными налогами, въ видѣ добавочнаго процента, — въ восточныхъ областяхъ Пруссіи всякой таковой добавочный сборъ нуждается въ разрѣшеніи правительства, въ западныхъ допускается прямое обложеніе мѣстными собраніями до 50 коп. съ рубля. Добавочные сборы къ промысловымъ казеннымъ налогамъ (Gewerbesteuer) вовсе не допускаются.

Прочіе общественные сборы (selbständige Gemeindeabgaben) называются самостоятельными въ томъ отношеніи, что разлагаются не по общей податной системѣ, постановленной для казенныхъ налоговъ, не въ видѣ добавочнаго сбора (Zuschläge zu den Staatssteuern), но по особой раскладкѣ, установленной мѣстными общественными властями. Такъ какъ предметы обложенія опредѣлены общими узаконеніями, и самый сборъ подлежитъ утвержденію правительства, то самостоятельныя дѣйствія обществъ (Gemeinden) состоятъ только въ томъ, что̀ они опредѣляютъ способъ раскладки и размѣръ сбора. Къ этому разряду причисляются по прусскому законодательству слѣдующія повинности: a) Einzugsgeld — единовременный сборъ съ лицъ приписывающихся къ обществу, b) Einkaufsgeld—вкупныя деньги за пользованіе общественными угодьями и имуществами, c) Hundesteuer—сборъ съ собакъ, d) Markstandsgeld — ярморочные и базарные сборы, e) Luxussteuer—сборы съ увеселительныхъ заведеній, питейныхъ домовъ, трактировъ и проч.

Такимъ образомъ вся система земскаго и общественнаго обложенія въ Пруссіи основана такъ, что всякій новый сборъ установляется не иначе, какъ съ утвержденія правительства; только въ

западныхъ областяхъ сдѣлано исключеніе изъ этого правила и предоставлено общественнымъ собраніямъ установлять добавочные сборы (Zuschläge zu den Staatssteuern) въ размѣрѣ до 50% казенныхъ податей и безъ утвержденія правительства.

Во Франціи, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ учрежденій, какъ извѣстно, вовсе подавлена правительственной опекой, законы упоминаютъ однако, какъ бы въ утѣшеніе публикѣ, о правѣ мѣстныхъ учрежденій издавать постановленія; и французскіе публицисты повторяютъ съ нѣкоторымъ самодовольствомъ статью закона 1791 года: „Le conseil général voté souverainement sur les questions d'intérêt local."

Но въ дѣйствительности этотъ жалкій souverain не пользуется никакимъ распорядительнымъ правомъ; — эти questions d'intérêt local ограничиваются слѣдующими предметами: распредѣленіе сельскихъ дорогъ по разрядамъ (classification des chemins vicinaux), составленіе списка присяжныхъ для оцѣнки отчуждаемыхъ имуществъ (jury d'exprorpriation), опредѣленіе числа сумашедшихъ и призрѣваемыхъ въ богадѣльняхъ и только...

Самодержавіе (la souveraineté) земскихъ собраній во Франціи, какъ изъ этого видно, ограничено крайне тѣснымъ поприщемъ...

Тоже самое замѣчаемъ во Франціи относительно правъ установленія сборовъ. Съ перваго взгляда кажется, будто мѣстнымъ собраніямъ предоставлено очень широкое право самообложенія. У французовъ, какъ у насъ, расходы раздѣляются на обязательные и необязательные, dépenses obligatoires et facultatives; но тѣ и другіе вносятся въ одну и ту же смѣту, представляются вмѣстѣ на просмотръ префекта, на утвержденіе министровъ, и по одобреніи правительствомъ дѣлаются одинаково обязательными. Различіе между ними состоитъ лишь въ томъ, что одни, такъ называемые dépenses obligatoires, установляются законодательнымъ порядкомъ (par la loi des finances), а другіе, dépenses facultatives — административною властію, по предложеніямъ мѣстныхъ собраній (conseils generaux), но съ утвержденіемъ подлежащаго министерства.

И такъ разсмотрѣвъ самоуправленіе во всѣхъ степеняхъ его,

развитія, въ томъ числѣ и въ самомъ полномъ его проявленіи въ Англіи, мы видимъ, что всюду власть и вѣдомство мѣстныхъ учрежденій останавливается на томъ предѣлѣ, который мы переступили: право издавать постановленія по всѣмъ предметамъ, которые не противны общимъ узаконеніямъ, и право облагать мѣстныхъ жителей на предметы необязательныхъ расходовъ ни въ одномъ законодательствѣ, кромѣ русскаго, не предоставлено мѣстнымъ властямъ.

По англійскому закону управамъ (а не собраніямъ) поручено составленіе нѣкоторыхъ уставовъ, регламентовъ, но не въ отрицательной формѣ, какъ у насъ „съ тѣмъ, что бы они не были противны общимъ узаконеніямъ", а въ утвердительной, то есть по тѣмъ спеціальнымъ предметамъ, которые по общимъ узаконеніямъ имъ предоставлены — помощенію улицъ, освѣщенію городовъ, веденію счетовъ, наложенію штрафовъ и взысканій; право это самое важное, ибо оно прикасается къ власти законодательной, опирается въ Англіи не на молчаніи или пропускѣ закона а на положительномъ предписаніи: гдѣ законъ умолкаетъ, тамъ и прекращается самодѣятельность мѣстныхъ учрежденій.

Точно также и право обложенія вездѣ составляетъ неотъемлемую принадлежность верховной власти центральнаго правительства; обязательными сборами признаются только тѣ, которые предназначены на обязательные расходы, и сужденіе объ этой обязательности, установленіе подати или повинности, означеніе предметовъ расхода и предметовъ или лицъ, подлежащихъ обложенію, вся эта совокупность дѣйствій, составляющихъ основу податной системы, во всѣхъ современныхъ законодательствахъ исключается изъ круга мѣстнаго самоуправленія и подъ общимъ понятіемъ финансовой власти приписывается государственнымъ учрежденіямъ.

Таковы, по нашему мнѣнію, разумные предѣлы самоуправленія: за исключеніемъ законодательной и финансовой власти, всѣ прочія отрасли внутренняго управленія могутъ быть поручены мѣст-

нымъ учрежденіямъ, и мы дѣйствительно видимъ, что въ Англіи, Америкѣ, Швейцаріи мѣстные жители и выборные отъ нихъ должностные люди завѣдываютъ не только судомъ, хозяйствомъ, расправой, но и администраціей въ полномъ и самомъ широкомъ смыслѣ слова. [3])

Изъ этого слѣдуетъ, что дѣленіе между государственнымъ и земскимъ управленіемъ должно быть основано не на предметахъ вѣдомствъ, а на предѣлахъ власти. Отыскивать черту, отдѣляющую государственные интересы, нужды и повинности отъ земскихъ, было бы напраснымъ трудомъ; они постоянно смѣшиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противополагаются. Тѣ же самые предметы вѣдомства, которые въ однихъ государствахъ завѣдываются съ полнымъ успѣхомъ обывателями, собраніями, выборными людьми, въ другихъ поручаются администраціи, центральной власти, короннымъ чиновникамъ; но въ отношеніи предѣловъ власти между государствомъ и земствомъ необходимо провести ясную и прямую черту различія, которая по нашему разумѣнію и заключается въ этихъ двухъ понятіяхъ: законъ и налогъ.

Верховная государственная власть установляетъ законъ и налогъ — мѣстныя учрежденія ихъ примѣняютъ и разлагаютъ. Это право соображать общія правила съ частными и мѣстными обстоятельствами и выражается въ томъ, что обществамъ, земству предоставляется дѣлать постановленія и составлять смѣты и раскладки.

И такъ различіе между узаконеніями и постановленіями и составляетъ главную черту, отдѣляющую верховную власть отъ земской, и одна изъ труднѣйшихъ и важнѣйшихъ задачъ всякаго законоположенія о мѣстномъ самоуправленіи есть опредѣленіе предметовъ, подлежащихъ постановленіямъ земскихъ собраній и властей.

Въ Англіи таковыя постановленія Bye-laws имѣютъ преимущественно въ виду обезпечить исправное отправленіе повинностей, точное исполненіе распоряженій мѣстныхъ властей; они большею

частію относятся къ наложенію штрафовъ и взысканій за разные проступки противъ общественнаго благоустройства. По новѣйшимъ положеніямъ (Health-Act) управамъ дано право издавать уставы о наказаніяхъ, налагаемыхъ по ихъ распоряженію, при чемъ высшій размѣръ взысканія опредѣляется законодательнымъ порядкомъ: городскимъ совѣтамъ предоставлено налагать штрафы до 5 ф. ст. (35 рублей) и наказанія до мѣсячнаго ареста; совѣты народнаго здравія могутъ штрафовать тоже до 5 ф. ст.

Въ Пруссіи общественныя власти (Ortspolizeiliche Behörden) имѣютъ право дѣлать постановленія и регламенты по нѣкоторымъ, спеціально имъ предоставленнымъ, предметамъ, а именно: о безопасности сообщеній, о продажѣ съѣстныхъ припасовъ, о рыночной и ярмарочной торговлѣ, о предосторожностяхъ отъ пожаровъ, наводненій, и вообще объ охраненіи имуществъ отъ поврежденій, потравъ, порубокъ; по этимъ предметамъ имъ предоставлено налагать штрафы до 3 рублей. Уставы, такимъ порядкомъ составленные мѣстнымъ начальствомъ (ландратами, магистратами), предлагаются на обсужденіе общественныхъ собраній (Berathung mit dem Gemeinde-Vorstand); по новѣйшимъ поясненіямъ это обсужденіе ограничивается совѣщательнымъ голосомъ (es bedarf nur der Berathung nicht die Zustimmung der Gemeinde-Vorstände) — формальное соглашеніе общества (Gemeinden) требуется только по сельско-хозяйственнымъ дѣламъ. [4])

И такъ, ссылаясь на примѣры другихъ законодательствъ, и сличая ихъ съ нашимъ, мы должны придти къ слѣдующимъ заключеніямъ:

Право издавать постановленія и установлять сборы, обязательные для всѣхъ мѣстныхъ жителей, можетъ быть предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ и властямъ только по тѣмъ предметамъ, которые поименованы въ общихъ узаконеніяхъ.

Они могутъ имѣть предметомъ извѣстные, точно опредѣленные дѣйствія и расходы, напримѣръ: порядокъ счетоводства и дѣлопроизводства, назначеніе жалованья должностнымъ лицамъ, спо-

собы исправленія разныхъ повинностей, содержаніе дорогъ, раздачу пособій неимущимъ, устройство народныхъ школъ, денежныя и хлѣбныя ссуды на продовольствіе или составленіе правилъ для охраненія имуществъ и лицъ отъ опасностей и повреждений, отъ пожаровъ, наводненій, потравъ, лѣсныхъ порубокъ и т. п.

Но каждый таковой предметъ долженъ быть указанъ и означенъ въ общихъ основныхъ законахъ, на основаніи коихъ отдѣльныя собранія дѣйствуютъ и совѣщаются.

Сужденіе о томъ, противно или нѣтъ предполагаемое постановленіе общимъ узаконеніямъ или общей государственной пользѣ, не можетъ подлежать ни рѣшенію общественныхъ земскихъ учрежденій, ни усмотрѣнію мѣстной администраціи.

Вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ законодательствомъ; нарушеніе должно быть преслѣдовано судебнымъ порядкомъ. Выраженія „общія узаконенія и общая польза“ такъ неопредѣленны, что открываютъ обѣимъ сторонамъ администраціи и земству безпредѣльное поле безконечныхъ пререканій. [5])

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Такса для бѣдныхъ въ 1850 г. составляла въ разныхъ приходахъ слѣдующій процентъ съ доходности обложенныхъ имуществъ:

Въ	527	приходахъ	менѣе	1%		
»	9,990	»	отъ	1%	до	10%
»	3,540	»	»	10%	»	20%
»	245	»	»	20%	»	40%
»	13	»	»	40%	»	50%
»	1	»	»	50%	»	70%

Еще любопытнѣе таблица, приведенная въ донесеніи бельгійскихъ уполномоченныхъ, производившихъ, по порученію своего правительства, изслѣдованіе англійскихъ налоговъ и повинностей. Они приводятъ примѣры четырехъ приходовъ въ одномъ и томъ же графствѣ, въ которыхъ пропорція между цѣнностію обложенныхъ имуществъ и налогами слѣдующая:

Имущества оцѣнены:

Въ одномъ приходѣ	всего	на	62,798	ф.	ст.	Налогу	3,938	ф.
» другомъ »	»	»	18,423	»	»	»	762	»
» третьемъ »	»	»	77,743	»	»	»	6,007	»
» четвертомъ »	»	»	170,734	»	»	»	21,007	»

Считаемъ нужнымъ представить эти цифры, дабы указать главное свойство земскихъ смѣтъ и раскладокъ въ Англіи; предметы расходовъ и предметы обложенія установлены во всей странѣ по одной общей системѣ и по неизмѣннымъ для всѣхъ графствъ и приходовъ правиламъ; расчетъ доходности производится также по одному общему порядку; но размѣръ обложенія, то есть опредѣленіе процента, взимаемаго съ имуществъ, предоставленъ свободному, неограниченному произволу мѣстныхъ учрежденій. Этотъ размѣръ соображается съ потребностями и нуждами каждаго прихода отдѣльно, съ числомъ бѣдныхъ въ приходѣ, требующихъ призрѣнія; съ пространствомъ дорогъ, пролегающихъ чрезъ округъ, и т. п.

[*]) Мы возвратимся къ этому предмету въ одной изъ послѣдующихъ главъ этого сочиненія. Здѣсь мы только хотѣли высказать, что различіе, обыкновенно дѣлаемое между государственными и земскими (губернскими и уѣздными) повинностями по предметамъ вѣдомства—не имѣетъ твердаго основанія. Всякое дѣло общаго государственнаго управленія и всѣ подати и повинности, проходя черезъ разныя инстанціи, окончательно исполняются, взыскиваются на мѣстахъ мѣстными начальниками—сельскими и городскими; поэтому всѣ въ нѣкоторой степени относятся къ предметамъ ихъ вѣдомства. На практикѣ дѣйствительно оказывается, что нѣкоторыя дѣла удобнѣе производить посредствомъ мѣстныхъ жителей, земскихъ дѣятелей, другія непосредственно поручать правительственнымъ начальствамъ. Такъ напримѣръ, очевидно, что, при настоящемъ устройствѣ европейскихъ обществъ, невозможно было бы ввести земскую организацію военныхъ силъ, хотя въ Америкѣ и отчасти въ Англіи земское войско, милиція, составляетъ главную военную силу, основанную на началѣ мѣстнаго самоуправленія. Внѣшнія политическія обстоятельства вліяютъ на внутреннее управленіе, и заставляютъ всѣ европейскія государства прибѣгать къ централизаціи въ большей или меньшей степени; но это дѣлается вовсе не для блага народа, а по необходимости—для обороны правительственныхъ и династическихъ цѣлей. Поэтому-то мы позволили себѣ замѣтить, что отыскивать по предметамъ вѣдомства черту различія между государственнымъ и земскимъ управленіями, было бы трудомъ совершенно напраснымъ; въ Америкѣ все внут-

реннее управленіе, до военнаго включительно, завѣдывается мѣстными жителями, по округамъ; въ Англіи вся полиція, даже политическая была до новѣйшихъ временъ въ рукахъ господствующаго класса землевладѣльцевъ, и всѣ подати, даже государственныя, раскладываются по оцѣнкамъ мѣстныхъ собраній; во Франціи, на оборотъ, къ предметамъ самостоятельнаго земскаго управленія относится только одна статья: управленіе общественными имуществами.

Эти соображенія и привели насъ къ заключенію, что предѣлы власти мѣстныхъ учрежденій должны быть указаны не по предметамъ вѣдомства, а по степени власти, и что собственно всѣ части внутренняго управленія, безъ исключенія, могутъ быть причислены къ земскому самоуправленію, если только законодательное право и финансовое управленіе остаются принадлежностію единой верховной власти, представительной или самодержавной.

[3]) Выраженіе «мѣстное начальство» «Ortspolizeiliche Obrigkeit» относится по прусскому законодательству къ весьма разнороднымъ властямъ; ихъ отношенія будутъ объяснены далѣе. Для понятности нужно здѣсь объяснить, что ландраты, коронные чиновники, магистраты въ городахъ, выборные власти и вотчинники (Gutsherrn) патримоніальные начальники, всѣ вмѣстѣ подразумѣваются подъ общимъ названіемъ мѣстныхъ начальствъ: имъ предоставляется право издавать постановленія, регламентирующія внутреннія распорядки отдѣльныхъ управленій. Постановленія эти только предъявляются общественнымъ собраніямъ.

[4]) Это выраженіе «общая государственная польза» есть одно изъ тѣхъ, которое континентальныя монархіи позаимствовали изъ словаря французской революціи и присвоили себѣ съ полнымъ успѣхомъ. Оно переведено съ французскихъ словъ salut public и выражаетъ такія соображенія, которыя не могутъ быть высказаны положительнымъ закономъ, не могутъ быть облечены въ твердое и ясное правило; оно большею частію примѣняется къ такимъ пользамъ, которыя явно утвердительно не признаются — къ политическимъ видамъ и умысламъ, къ направленіямъ и настроеніямъ общественнаго мнѣнія. Когда какое либо дѣйствіе не подходитъ ни подъ какой запретительный законъ его относятъ къ разряду дѣйствій, противныхъ общей пользѣ; когда оно не оправдывается никакимъ положительнымъ узаконеніемъ, его извиняютъ соображеніями общей пользы. Такимъ образомъ этими двумя словами, кстати приписанными къ любому положенію или уставу, все значеніе издаваемаго закона можетъ быть измѣнено и всѣ даруемыя права стѣснены до ничтожества, стоитъ только къ самому либеральному законоположенію при-

бавить статью: «всякія постановленія могутъ быть пріостановлены, если они противны общимъ государственнымъ пользамъ».

Въ Англіи и въ Америкѣ мы не встрѣчаемъ ни этого понятія, ни соотвѣтствующаго выраженія. Государственная польза выражается въ прямыхъ законахъ, запрещающихъ дѣйствія, противныя этой пользѣ; всякое дѣйствіе не запрещенное признается законнымъ; правительство не имѣетъ права пріостанавливать законныя постановленія и мѣропріятія мѣстныхъ властей и учрежденій по соображенію о томъ: противны ли они общей пользѣ или нѣтъ? Оно судитъ только о противности ихъ общимъ узаконеніямъ и въ такомъ случаѣ не только пріостанавливаетъ, но и окончательно кассируетъ всякое дѣйствіе мѣстныхъ начальствъ и собраній. Законодательная власть никогда не приводитъ въ основаніе, или въ оправданіе своихъ мѣропріятій соображенія о государственной пользѣ, какъ будто противополагаемой народнымъ, частнымъ и мѣстнымъ нуждамъ. Большая часть актовъ парламента и королевскихъ приказовъ (Orders in Concil) мотивируются простыми и скромными словами, «что такая-то мѣра принимается для лучшаго управленія» — «For the better government».

III.

Объ отношеніи народнаго представительства къ мѣстному самоуправленію. — Представительныя собранія не замѣняютъ земскихъ учрежденій. — Примѣръ Франціи и Англіи. — Различіе между французскимъ началомъ народнаго самодержавія (Souveraineté du peuple) и англійскимъ народнаго самоуправленія (Selfgovernment).

Хотя по существу своему народное представительство и мѣстное самоуправленіе выражаютъ два совершенно различныя понятія, но въ сужденіяхъ нашего современнаго общества, мало приготовленнаго къ политическимъ соображеніямъ, они часто смѣшиваются въ одно общее и смутное представленіе — будто мѣстное самоуправленіе не мыслимо безъ всенароднаго представительства, будто земскія учрежденія не примѣнимы къ странѣ, не пользующейся конституціонными формами правленія, парламентомъ, палатою депутатовъ, земской думой, и, на основаніи этого понятія, позаимствованнаго изъ французскихъ брошюръ и журналовъ, большая часть нашей образованной публики отнеслась къ нововведеннымъ порядкамъ съ высокомѣрнымъ пренебреженіемъ.

Такой образъ мыслей частью вѣренъ, частью ошибоченъ, но во всякомъ случаѣ одностороненъ. Справедливо и вѣрно, что самоуправленіе, при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству; и какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія. Народы, пользующіеся самостоятельными правами во внутреннемъ управленіи, очень легко достигаютъ и политическихъ правъ; сила вещей и ходъ со-

бытій, указывая всѣмъ и каждому на необходимость соглашенія, приводятъ ихъ къ желаемой цѣли—къ той формѣ правленія, которая соглашаетъ отдѣльныя мѣстныя потребности съ пользами всего государства, т. е. къ народному представительству.

Въ этомъ смыслѣ вышеизложенное мнѣніе вѣрно. Но едва ли вѣрно обратное заключеніе, будто народное представительство замѣняетъ мѣстное самоуправленіе, и будто оно, безъ помощи мѣстныхъ учрежденій, обезпечиваетъ благосостояніе и свободу народа; будто центральныя представительныя собранія, заключая въ себѣ всѣ народныя права, дѣлаютъ излишнимъ участіе мѣстныхъ жителей въ мѣстномъ управленіи; будто эти собранія, выражая собою всѣ высшіе интересы страны или государства, обращаютъ мѣстныя учрежденія въ послушныя орудія своей воли, въ простой механизмъ административнаго и судебнаго порядка.

Съ перваго взгляда это мнѣніе кажется дѣйствительно основательнымъ, ибо народъ, самъ для себя издающій законы, налагающій на себя подати и повинности, непосредственно вліяющій на назначеніе главныхъ администраторовъ-министровъ, повидимому, долженъ бы располагать всѣми возможными средствами для внутренняго управленія, и затѣмъ учрежденіе особыхъ второстепенныхъ собраній, или выборныхъ должностей, усложняя общественный организмъ и замедляя ходъ дѣлъ, казалось бы излишнимъ. Въ рукахъ отвѣтственныхъ министровъ, избираемыхъ самими народными собраніями, или назначаемыхъ короной изъ большинства парламента, администрація должна бы, повидимому, быть вѣрнымъ отголоскомъ общественнаго мнѣнія.

Что это должно бы быть такъ, въ этомъ мы готовы согласиться, но что оно не такъ, это подтверждается историческимъ опытомъ, часто опровергающимъ самыя вѣрныя и правдоподобныя предположенія. Мы видимъ государства, гдѣ представительныя формы правленія введены и дѣйствуютъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ, но гдѣ въ то же время мѣстное управленіе не можетъ освободиться изъ-подъ гнета и опеки правительства, систематически подавляющаго самостоятельность и свободу народа....

Это государство — Францiя.

Съ первыхъ дней революцiи уже протекло 80 лѣтъ. Такой перiодъ испытанiй достаточно длиненъ, чтобы судить по немъ объ успѣхѣ этого знаменитаго, на всѣхъ языкахъ и тонахъ прославленнаго опыта. Въ теченiе 80-ти лѣтъ всѣ усилiя французской нацiи были посвящены исключительно устройству народнаго представительства и отысканiю лучшей формы для выраженiя всенародныхъ нуждъ и пользы. Для этого были испытаны, поочередно всѣ формы, испробованы всѣ правленiя, примѣнены всевозможныя комбинацiи избирательныхъ законовъ, ценсовъ, всеобщей подачи голосовъ; но въ этомъ опытѣ всевозможныхъ конституцiй, хартiй, сенатусъ-консультовъ и декретовъ — самоуправленiе не нашло себѣ мѣста; и всѣ политическiя партiи, поочередно достигая временнаго владычества, направляли свои усилiя къ подавленiю самостоятельности мѣстныхъ учрежденiй....

Такимъ образомъ во Францiи мы видимъ полное разнородное примѣненiе представительнаго начала, встрѣчаемъ всѣ его формы и виды и въ то же время, при всѣхъ этихъ видоизмѣненiяхъ, находимъ полное безсилiе мѣстныхъ учрежденiй,—постоянную ихъ несостоятельность, и на основанiи этихъ восьмидесятилѣтнихъ испытанiй, мы считаемъ себя вправѣ заключить, что парламенты, камеры, земскiя думы и вообще централизацiя свободы, точно такъ, какъ и централизацiя власти, вовсе не обезпечиваетъ свободы внутренняго управленiя, что народное представительство не замѣняетъ мѣстнаго самоуправленiя, относится только къ одному разряду потребностей и оставляетъ въ сторонѣ другой многосложный разрядъ мелкихъ нуждъ и пользъ, составляющихъ въ общей сложности благосостоянiе страны и дѣйствительную свободу народа.

Исторiя французскихъ провинцiальныхъ учрежденiй за послѣднiя 80 лѣтъ подтверждаетъ это на каждой страницѣ. Намъ кажется полезнымъ представить въ краткомъ очеркѣ эту малоизвѣстную исторiю неудачныхъ покушенiй „великой“ нацiи, прославившейся завоеванiями и революцiями, но не успѣвшей оградиться отъ пра-

вительственнаго самовластія. Изъ этой исторіи можно вывести много полезныхъ наставленій.

Во первыхъ, что представительныя и мѣстныя собранія, хотя бы имѣющія одинаковое основаніе, хотя бы избираемыя одинаковымъ порядкомъ и изъ одной среды,—не всегда выражаютъ одинаковыя мнѣнія и направленіе; первыя болѣе склонны къ увлеченіямъ и часто пренебрегаютъ мелочными, но существенными цѣлями, для преслѣдованія высшихъ, но отвлеченныхъ и обманчивыхъ; вторыя—дѣйствуя на поприщѣ болѣе скромномъ, не имѣя возможности разъигрывать передъ публикой театральной роли ораторовъ и представителей народа — по необходимости остаются на дѣловой почвѣ,—на почвѣ насущныхъ нуждъ и пользъ мѣстныхъ обывателей. Отъ этого происходитъ, какъ было во Франціи, взаимное противодѣйствіе этихъ двухъ органовъ того же народа. Это противодѣйствіе возстановило бы, вѣроятно, равновѣсіе между революціей и реакціей и, можетъ быть, спасло бы дѣло свободы, если бы всемогущій національный конвентъ 1793 года не стеръ съ лица страны всѣхъ провинціальныхъ учрежденій, думая поразить въ немъ враговъ отечества, но въ дѣйствительности лишивъ себя единственной опоры противъ деспотической реакціи.

Во вторыхъ, мы видимъ также, что народное представительство, само по себѣ, безъ содѣйствія мѣстныхъ учрежденій, оказалось во Франціи совершенно неспособнымъ къ основанію свободы, къ огражденію политическихъ правъ народа; что правленіе превратилось въ игру партій и разныхъ искателей приключеній, и что великій народъ, открывшій новую эру всемірной свободы и равенства, далеко отсталъ отъ прочихъ народовъ въ примѣненіи свободы.

Поэтому намъ кажется, что народному представительству не слѣдуетъ придавать излишняго значенія, не слѣдуетъ ожидать собственно отъ формы этого правленія болѣе, чѣмъ она способна дать сама по себѣ.

Въ связи съ твердой земской и судебной организаціей, она сильна и прочна; но одна, въ видѣ простаго центральнаго собранія или двухъ палатъ, созываемыхъ въ столицѣ для сужденія и

рѣшенія государственныхъ дѣлъ — эта форма тѣмъ недостаточнѣе, чѣмъ обширнѣе государство, чѣмъ разнороднѣе пользы и нужды разныхъ мѣстностей.

Эти собранія и палаты могутъ завѣдывать общей политикой, законодательствомъ, финансами, но затѣмъ остается самое управленіе, то есть приведеніе сихъ законовъ въ дѣйствіе, взиманіе и расходованіе податей и повинностей, судъ и расправа; и если эта практическая сторона общественной организаціи остается въ вѣдѣніи администраціи, если она сосредоточивается въ рукахъ министровъ, то народныя пользы и нужды вовсе не обезпечены тѣмъ, что нѣсколько сотъ депутатовъ созываются ежегодно на нѣсколько мѣсяцевъ для составленія бюджетовъ, исполняемыхъ другою властью, и для изданія законовъ, приводимыхъ въ дѣйствіе другими начальствами.

Когда же, наоборотъ, мѣстныя народныя учрежденія укоренились въ странѣ, когда они окончательно приняли въ свое завѣдываніе весь механизмъ внутренняго управленія, то центральнымъ властямъ, какимъ бы ни было — самодержавнымъ или представительнымъ, — весьма трудно сломить эту организацію, располагающую всѣми живыми силами страны и народа; эту сѣть самостоятельныхъ мѣстныхъ учрежденій можно надорвать въ разныхъ мѣстахъ, но нельзя расторгнуть ее всю въ цѣломъ государствѣ; а необходимость имѣть на мѣстахъ органы хозяйственнаго, полицейскаго и судебнаго управленій заставляетъ политическія партіи и само правительство уважать эти органы, безъ содѣйствія коихъ они не могутъ обойтись.

По этимъ соображеніямъ мы опредѣляемъ отношенія народнаго представительства къ мѣстному самоуправленію слѣдующими общими чертами:

Представительныя собранія имѣютъ предметомъ законодательство, финансы, общую политику; мѣстныя учрежденія — внутреннее управленіе, судъ, полицію, народное хозяйство. Вторыя подчиняются первымъ, какъ исполнительныя инстанціи, дѣйствующія на основаніи закона, издаваемаго центральною законо-

дательною властью, но они покоряются только одному закону, и въ предѣлахъ закона пользуются независимостію.

Народное представительство уклоняется отъ пути истины, если присвоиваетъ себѣ предметы вѣдомства земскаго управленія, если поглощаетъ въ самовластіи центральныхъ собраній (все равно одного, или двухъ) всѣ дѣла и должности мѣстныхъ учрежденій. Оно въ такомъ случаѣ не достигаетъ цѣли, забѣгаетъ далѣе своего назначенія, предаетъ себя и всѣ народныя права случайностямъ политическихъ интригъ. Оно точно также ошибается, какъ и самодержавіе, полагаясь на собственныя свои силы для завѣдыванія всѣми отраслями внутренняго управленія, и точно такъ какъ и вѣнчанные самодержцы подпадаетъ подъ владычество приказныхъ людей, коль скоро отвергаетъ содѣйствіе людей земскихъ.

Современная исторія Франціи представляетъ въ совершенной послѣдовательности длинный рядъ политическихъ ошибокъ, подтверждающихъ все вышесказанное. Мы изложимъ эту исторію въ слѣдующей главѣ.

Англія даетъ намъ обратный примѣръ. Въ Англіи общественныя учрежденія предшествовали политической организаціи; самоуправленіе получило свое основаніе прежде народнаго представительства. Не конвенты, не національное собраніе организировали земское общественное управленіе, а напротивъ, общины основали народное представительство и слились въ собраніе, получившее и названіе палаты общинъ.

Древнѣйшія формы мѣстнаго управленія въ Англіи были — court-leet, сходки мѣстныхъ обывателей, завѣдывавшихъ судомъ и расправой. Magna Charta, составляющая первый опытъ политическаго устроенія, застаетъ эти court-leet уже въ твердомъ, хотя весьма разнообразномъ и неправильномъ устройствѣ. Онѣ собирались по вызову шерифа; Magna Charta отмѣняетъ это распорядительное право коронныхъ администраторовъ, назначаетъ постоянные сроки сходокъ, а послѣдующее законодательство развиваетъ изъ нихъ судъ присяжныхъ, приходское управленіе и весь организмъ англійскаго самоуправленія. Общественныя учрежденія

Англіи имѣли главное основаніе не въ актахъ парламента, не въ официальномъ законодательствѣ, а въ мѣстныхъ обычаяхъ (common-law), народныхъ преданіяхъ и потребностяхъ; они росли на этой почвѣ и верховная власть (King in Parlament), наблюдая за ихъ ростомъ, слѣдя за ихъ развитіемъ, заботилась преимущественно объ устраненіи препятствій, о соглашеніи противорѣчій, объ объясненіи недоразумѣній, о дополненіи и исправленіи тѣхъ порядковъ, на основаніи коихъ мѣстныя учрежденія должны дѣйствовать.

По этому, внутреннее управленіе имѣло въ Англіи исконное право самостоятельнаго существованія, и когда въ послѣдствіи парламентъ, постепенно расширяя предѣлы своей власти, достигъ въ политическомъ отношеніи правъ верховнаго правленія, то въ дѣлахъ мѣстной администраціи онъ все-таки подчинялся высшей власти общественнаго мнѣнія, выраженіемъ коего служили общественныя учрежденія.

Верховная власть сосредоточилась во всемогущемъ парламентѣ; королевская власть обратилась въ почетное право выбирать министровъ изъ той среды и партіи, которую указывали палаты большинствомъ голосовъ; и изъ этого конституціоннаго механизма образовалось, какъ извѣстно, политическое управленіе, состоящее изъ короля, двухъ палатъ и отвѣтственныхъ министровъ, официально именуемое King in Parlament, но въ сущности всецѣло принадлежащее той партіи, которая имѣла перевѣсъ голосовъ въ палатѣ общинъ.

Эти-то общины, высылающія представителей въ парламентъ, и управляютъ Англіей. Онѣ уполномочиваютъ своихъ депутатовъ на всякія политическія мѣропріятія, поручаютъ имъ законодательную и финансовую власти, но по дѣламъ внутренняго мѣстнаго управленія онѣ сохраняютъ полную самостоятельность и свои права не передовѣряютъ ни членамъ парламента, ни агентамъ администраціи. King in Parlament, то есть король съ двумя палатами и министрами, имѣетъ право отмѣнять законъ, налагать подати, вести войну, заключать миръ; но не имѣютъ правъ вмѣши-

ваться въ примѣненіе существующаго закона, въ судъ, расправу и въ хозяйственное управленіе отдѣльныхъ приходовъ и округовъ.

Верховная власть можетъ исправлять, дополнять, примѣнять существующіе порядки, но покуда они существуютъ и не отмѣнены формальнымъ законодательнымъ актомъ — ни king, глава правительства, ни Parlament, представитель парода, не имѣютъ права нарушить текущій законный порядокъ внутренняго самоуправленія.

Такимъ образомъ оказывается, что во Франціи признано начало народнаго самодержавія (la souveraineté du peuple), которое выражается исключительно въ единомъ представительномъ собраніи, коему подчиняются, или по теоріи должны подчиняться, не только вся администрація, въ лицѣ отвѣтственныхъ министровъ, но и все внутреннее земское, провинціальное управленіе.

Въ Англіи принято начало народнаго самоуправленія (Selfgovernment), по коему общины сами завѣдываютъ судомъ, расправой, хозяйствомъ и высылаютъ представителей не народа, а общинъ—въ центральную палату, для обсужденія дѣлъ, касающихся вообще разныхъ отдѣльныхъ мѣстностей, приходовъ и графствъ. Ясно, что французская система народнаго представительства и народнаго самодержавія прямо противоположна англо-американской системѣ представительства общинъ и мѣстнаго народнаго самоуправленія.

По французской теоріи политической науки, народъ словно наслѣдовалъ неограниченную власть отъ прежнихъ своихъ самодержцевъ, пользовавшихся ею по Божьей милости, и поэтому новѣйшіе самодержцы, избранные французскимъ народомъ, считаютъ себя, наравнѣ съ древними, вправѣ посягать на всѣ личныя и частныя права отдѣльныхъ французскихъ гражданъ и мѣстныхъ учрежденій и обществъ, въ виду отвлеченной государственной пользы, salut public. На этомъ основаніи, національный конвентъ конфисковалъ не только имѣнія эмигрантовъ, но и имущества сельскихъ общинъ, и закономъ 13-го ноября 1793 г. объ-

явилъ, что всѣ движимыя и недвижимыя общественныя имущества признаются впредь государственными (Tous les biens meubles et immeubles des communes sont déclarés domaines nationaux, loi du 13 Novembre 1793 art 91. 92). Тѣмъ же правомъ воспользовался Наполеонъ I, предписавъ общинамъ, декретомъ 20-го марта 1813 года, уступить въ пользу коммисіи погашенія (caisse d'amortissement) всѣ свои угодья (biens ruraux, maisons et usines) взамѣнъ выданной имъ государственной ренты.

Англійское и американское начало самоуправленія не допускаютъ ни народнаго, ни личнаго самовластія. Представительныя собранія не могутъ нарушить правъ и пользъ частныхъ лицъ и общинъ, потому что они встрѣтили бы на этомъ пути, еслибы вздумали его избирать, законное противодѣйствіе сверху и снизу: въ Англіи отъ палаты перовъ, въ Америкѣ отъ Верховнаго суда, и въ обоихъ государствахъ отъ мѣстныхъ собраній и учрежденій, завѣдывающихъ всѣми органами управленія и всѣми силами страны и народа.

Когда англійскій парламентъ приступаетъ къ какимъ-либо существеннымъ преобразованіямъ внутренняго управленія, то онъ не осмѣливается вводить новые порядки, пока не убѣдится, что улучшеніе, признанное большинствомъ палатъ, сознается и желается большинствомъ мѣстныхъ собраній, приходскихъ или окружныхъ.

Когда американскій конгрессъ, въ крайней необходимости, напримѣръ, при рекрутскихъ наборахъ въ послѣднюю войну, вторгается въ кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій, то онъ предварительно прибѣгаетъ къ судебному разбирательству, и ожидаетъ верховнаго одобренія своихъ дѣйствій отъ трибунала, поставленнаго внѣ круга политическихъ соображеній, соблюдающаго законъ правды и справедливости, помимо всякихъ временныхъ и случайныхъ государственныхъ пользъ и нуждъ.

Практическій исходъ этихъ двухъ системъ управленія представляется наглядно въ исторіи Франціи и Соединенныхъ Штатовъ. Когда въ 1793 г. вторженіе союзныхъ войскъ поставило

Францію на край гибели, національный конвентъ для спасенія отечества не усумнился захватить въ казну имущества частныхъ лицъ и сельскихъ обществъ и провозгласить государственное банкротство, оправдывая всякія насилія общей пользой (salut public) и народной волей (la volonté du peuple). Когда въ 1864 г. расторженіе союза, распаденіе всего политическаго строя угрожало Соединеннымъ Штатамъ, они прибѣгли къ налогамъ и займамъ, выдержали всю борьбу наемными войсками, покрыли всѣ расходы наличными деньгами и не посягнувъ ни на личную свободу, ни на имущественныя права ни одного изъ гражданъ республики, приняли на счетъ государственной казны уплату громаднаго долга, завѣщаннаго грядущимъ поколѣніямъ тяжкими подвигами современныхъ междоусобій.

IV.

Очеркъ исторіи провинціальныхъ и комунальныхъ учрежденій во Франціи — Organisation communale et départementale. — Основаніе ихъ въ 1789 г.—Постепенное ихъ стѣсненіе революціоннымъ правительствомъ и окончательное порабощеніе Наполеономъ I.—Либеральныя попытки іюльской монархіи.—Законы 1831 и 1837 г.—Реакціонерное движеніе противъ самоуправленія въ 1848 г. — Наполеонъ III лишаетъ мѣстныя учрежденія послѣдней самостоятельности.

Хотя въ предшествующей главѣ уже разсмотрѣнъ въ общихъ чертахъ историческій ходъ устройства французскихъ мѣстныхъ учрежденій, но поучительность долголѣтняго и неудачнаго опыта французовъ, въ этомъ отношеніи, побуждаетъ насъ представить историческій ходъ дѣла въ краткомъ очеркѣ.

Существующій порядокъ внутренняго управленія Франціи основанъ, какъ и всѣ французскіе порядки, революціей 1789 г. Законами 18 декабря 1789 г. и 1 января 1790 г. учреждены: первымъ—муниципальное, общественное управленіе (régime municipal et communal), вторымъ — провинціальное (organisation départementale). Введенію сихъ новыхъ порядковъ предшествовали въ учредительномъ собраніи очень жаркія и смутныя пренія, изъ коихъ выяснилось, что главная мысль законодателей была все-таки централизація управленія и строгое подчиненіе муниципальныхъ и провинціальныхъ учрежденій правительству и народному собранію. Однако, подъ вліяніемъ высокихъ идей правды, преобладавшей въ этотъ первый, лучшій періодъ французской революціи, начало самоуправленія восторжествовало, и приняты были слѣдующія мѣры:

1) Въ каждой commune учрежденъ Conseil municipal, члены коего избирались мѣстными гражданами. Избирательное право предоставлено всѣмъ обывателямъ, коихъ податной окладъ равняется цѣнности трехъ рабочихъ дней. Право быть избраннымъ предоставлено тѣмъ жителямъ, коихъ окладъ равняется цѣнѣ 10-ти рабочихъ дней. Составленный такимъ образомъ Conseil municipal получилъ право избирать изъ своей среды le Maire, и завѣдывать съ нимъ общественнымъ управленіемъ.

2) Кромѣ муниципальнаго совѣта въ каждой commune учрежденъ Conseil général, въ составъ коего, кромѣ членовъ муниципальнаго совѣта, допущены почетные члены (notables), въ двойномъ числѣ противъ первыхъ.

3) Управленіе департаментами поручено двумъ инстанціямъ: directoire изъ 8 членовъ и Conseil général изъ 28 членовъ; тѣ и другіе избираются такимъ же порядкомъ, какъ и народное собраніе.

4) Вѣдомству этихъ новыхъ учрежденій предоставлено весьма многое: составленіе смѣтъ и раскладокъ для мѣстныхъ расходовъ (budjet du département), раскладка всѣхъ прямыхъ казенныхъ податей (contributions directes), призрѣніе бѣдныхъ, народное образованіе, дорожное управленіе, поощреніе земледѣлія, поощреніе торговли, поощреніе промышленности и народное здравіе.

5) Кругъ дѣйствій и предѣлы власти этихъ учрежденій начертаны, повидимому, весьма либерально: постановленія, касающіяся общей администраціи или новыхъ предпріятій и сооруженій (entreprises et travaux publics), опредѣлено представлять на утвержденіе правительства, но всѣ прочія мѣры приводятся въ дѣйствіе непосредственно мѣстнымъ общественнымъ начальствомъ. Установленіе новыхъ налоговъ, по общему правилу, подчинено утвержденію законодательнаго собранія, но мѣстнымъ учрежденіямъ предоставлено изыскивать новые источники доходовъ для покрытія экстренныхъ расходовъ [1]).

Таковы главныя основанія французскаго самоуправленія, положенныя еще въ 1789 — 90 годахъ. Нельзя не признать ихъ

весьма либеральными, но нельзя также не замѣтить, что главный недостатокъ ихъ заключается въ неопредѣлительности самаго изложенія закона, въ общности выраженій, въ шаткости самаго понятія о предметахъ вѣдомства и предѣлахъ власти.

Такъ, между прочимъ, дѣла, подлежащія вѣдѣнію муниципальныхъ и провинціальныхъ властей означены только по вѣдомствамъ encouragement de l'agriculture, surveillance de l'instruction publique, и только общими выраженіями: участіе, улучшеніе, надзоръ. Но въ чемъ именно должны состоять эти дѣйствія, какими предѣлами разграничивается управленіе отъ участія въ управленіи, дѣйствіе отъ содѣйствія, исполненіе отъ надзора, этого французскіе законодатели, занятые высокопарными провозглашеніями правъ человѣка, не сочли нужнымъ указать. Право дѣлать постановленія, обязательныя для мѣстныхъ жителей, и другое, еще важнѣйшее право — установлять подати и повинности, отчасти признаются за муниципальными совѣтами, отчасти у нихъ оспариваются. О первомъ правѣ издавать постановленія сказано, что постановленія провинціальныхъ учрежденій имѣютъ обязательную силу, если не касаются общей администраціи и новыхъ предпріятій и сооруженій; но самыя эти выраженія: „общая администрація, новыя предпріятія" открываютъ широкое поле всевозможнымъ истолкованіямъ и пререканіямъ. Законъ о налогахъ и повинностяхъ еще неопредѣленнѣе: оговорка, что мѣстнымъ собраніямъ предоставляется изысканіе новыхъ источниковъ дохода, прямо противорѣчитъ первой половинѣ той-же статьи, запрещающей установлять новые налоги [2]).

Послѣдствія этого нововведеннаго и недостроеннаго порядка, или, лучше сказать, опыта самоуправленія, обнаружились немедленно: случаи превышенія власти стали повторяться безпрерывно, и въ двухъ департаментахъ Eure и Seine et Oise, при возникшихъ въ 1792 г. возмущеніяхъ, мѣстныя земскія власти (directoires des départements) прямо отъ себя распорядились движеніемъ войскъ, и усмирили мятежи вооруженной силой; мѣстные расходы въ нѣкоторыхъ депертаментахъ внезапно выросли до непомѣрныхъ суммъ: въ департаментѣ Ain они возвысились впятеро

и дошли въ 1790 г. до 1.900,000 франковъ; въ тоже время, въ другихъ мѣстностяхъ, равнодушіе къ новымъ учрежденіямъ было такъ сильно, что въ исходѣ 1790 г., чрезъ 16 мѣсяцевъ послѣ ихъ введенія, еще не были избраны муниципальные совѣты, а въ Парижѣ изъ 77,371 избирателей участвовали въ выборахъ мэровъ только 14,000.

Тогда же открылась упорная многолѣтняя борьба между центральными властями и мѣстными учрежденіями, кончившаяся пораженіемъ начала самоуправленія. И эта борьба особенно замѣчательна тѣмъ, что возникла въ моментъ, когда народное правленіе достигло полнаго развитія, когда оно взяло въ свои руки всю исполнительную и всю административную власти, когда мѣстныя собранія были избираемы изъ той же всенародной среды, и потому же избирательному закону, какъ національное собраніе или конвентъ. Въ муниципальныхъ выборахъ, какъ выше сказано, участвовали всѣ граждане, платившіе подать равную трехдневной поденной платѣ; въ выборахъ департамента — тѣже избиратели, которые выбирали депутатовъ въ національное собраніе.

Нѣкоторые лучшіе и разумнѣйшіе изъ современныхъ дѣятелей усматривали главную причину этого необъяснимаго взаимнаго противодѣйствія учрежденій, выросшихъ изъ одного корня: Le vice organique des nouvelles administrations, говоритъ Сіэсъ въ засѣданіи 7 мая 1791, c'est de n'avoir ni classé, ni limité les pouvoirs et d'avoir oublié d'établir les véritables rapports de subordination d'une part avec les superieurs, de l'autre avec les administres; le mecanicien ne doit pas reprocher à la machine les défauts qu'il y a mis lui-même.

Но голосъ людей разсудительныхъ, подобныхъ Сіэсу, вопіялъ въ пустынѣ, и самонадѣянные механики французской революціи вступили въ ожесточенную борьбу съ механизмомъ, ими же созданнымъ. Провинціальныя учрежденія были постоянно обвиняемы въ вымышленныхъ преступленіяхъ, для означенія коихъ вымышлялись особыя наименованія: modérantisme, féderalisme. Для ихъ исправленія была придумана особая мѣра, называемая épura-

tion des administrations départementales, и состоявшая въ томъ, что національный конвентъ собиралъ черезъ особыхъ комисаровъ свѣдѣнія объ образѣ мыслей и политическихъ мнѣніяхъ членовъ провинціальныхъ совѣтовъ, и отставлялъ отъ службы тѣхъ, кто не раздѣлялъ господствовавшаго демагогическаго направленія [3]. Когда и это очищеніе оказалось неудовлетворительнымъ, то декретомъ конвента (14 primaire an II) всѣ выборы муниципальныхъ совѣтовъ были кассированы, и замѣщеніе вакансій было произведено самимъ конвентомъ. Конституція III года еще разъ преобразовала провинціальное управленіе въ духѣ революціонной партіи. Мелкія общества (communes) съ населеніемъ менѣе 5,000 душъ, были упразднены, слиты въ особые округи, принявшіе названіе cantons; избирательное право распространено на всѣхъ податныхъ обывателей безъ исключенія (tout français payant une contribution directe quelconque); муниципальныя учрежденія подчинены провинціальнымъ, а эти послѣднія поставлены въ прямую зависимость отъ министровъ, коимъ дано право: a) отмѣнять постановленія мѣстныхъ совѣтовъ и b) удалять отъ службы должностныхъ лицъ [4].

Однако, и эти крутыя мѣры не помогли, и въ этомъ чисто демократическомъ составѣ, мѣстныя учрежденія не соотвѣтствовали ожиданіямъ революціонной партіи.

Ихъ противодѣйствіе, которое было не что иное, какъ протестъ дѣйствительной свободы противу принудительной, продолжалось чрезъ весь періодъ французской революціи. Съ другой же стороны центральное правительство, при всѣхъ видоизмѣненіяхъ и превращеніяхъ своихъ, оставалось постоянно вѣрнымъ принципу централизаціи и подавленія мѣстнаго самоуправленія. Первымъ дѣйствіемъ національнаго конвента, по низверженіи террористовъ, было подтвержденіе мѣропріятій тѣхъ же террористовъ относительно муниципальныхъ учрежденій. Директорія не удовольствовалась и этимъ; закономъ (22 ventose an IV) она присвоила себѣ власть опредѣлять всѣхъ должностныхъ лицъ въ комунахъ свыше 5,000 душъ. Конституція V года совсѣмъ отмѣнила генеральные совѣты (Con-

seils généraux des départements), оправдывая такую мѣру прямымъ объясненіемъ: „qu'ils (les conseils généraux) ne se réunissaient que pour entraver la marche du Directoire". Конституція VIII года еще расширила правительственную власть, предоставивъ префектамъ опредѣлять мэровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ комунахъ съ населеніемъ болѣе 5,000 душъ. Послѣдующія распоряженія довершили это реакціонное движеніе; въ 1800 г. былъ изданъ законъ (Senatus consulte du 16 thermidor an X), которымъ предоставлено мѣстнымъ собраніямъ представлять кандидатовъ въ члены муниципальныхъ совѣтовъ, выбирая таковыхъ только изъ крупнѣйшихъ собственниковъ (les plus imposés du canton), по списку составленному префектомъ [5]). Наконецъ статьей 41 конституціи VIII года участь французскаго самоуправленія порѣшена окончательно: почеркомъ Наполеоновскаго пера зачеркнуты всѣ эти насмѣшливыя распоряженія прежнихъ владыкъ революціонной Франціи: статьей 41 постановлено коротко и ясно: „Le premier conseil nomme et revoque à volonté les membres des adminisrations locales".

Это высочайшеее повелѣніе державнаго полководца, замѣнивъ всѣ прежніе уставы и положенія о внутреннемъ самоуправленіи, осталось и по сей день конституціей провинціальныхъ учрежденій Франціи.

Въ этой темной лѣтописи французскаго самовластія представляется одинъ только свѣтловатый промежутокъ въ добросовѣстной попыткѣ іюльской монархіи возстановить муниципальное управленіе, на основаніяхъ, провозглашенныхъ, но не введенныхъ въ дѣйствіе національнымъ собраніемъ 1790 г.; но и этотъ опытъ былъ боязливъ, какъ всѣ мѣропріятія Іюльскаго правительства. Законами 21 мая 1831 г. и 18 іюня 1837 г. установлено, что муниципальные совѣты составляются по выбору податныхъ обывателей, и что мэры съ ихъ помощниками назначаются правительствомъ изъ числа членовъ тѣхъ же совѣтовъ. При этомъ, однако, выборы учреждены по новому, очень сложному расчету, на основаніи котораго избирательное право предоставлялось въ дѣйствительности только десятой части обы-

вателей, обложенныхъ высшей податью (les plus imposés aux roles des contributions directes); мѣстное управленіе, подобно политическимъ камерамъ, перешло въ исключительное завѣдываніе французской буржуази и при общепринятой системѣ покровительства избирателей, преданныхъ правительству — обратилось въ орудіе властвующихъ партій, въ систему политическаго подкупа. Тѣмъ не менѣе въ этотъ промежутокъ времени, съ 1837 г. по 1848 годъ, при дружной инициативѣ мѣстныхъ учрежденій, блистательно устроилась важнѣйшая отрасль внутренняго управленія — сельскіе пути сообщенія (les chemins vicinaux), и заложена сѣть желѣзныхъ дорогъ, безъ разстройства финансовъ и безъ помощи разорительныхъ займовъ [6]).

Въ 1848 г. повторилось въ меньшихъ размѣрахъ, но съ тѣми же превращеніями, представленіе, разыгранное въ первую революцію. Возстановлено выборное начало; къ избранію допущены всѣ, безъ исключенія, citoyens français; назначеніе мэровъ предоставлено муниципальнымъ совѣтамъ. Но это либеральное увлеченіе скоро простыло. Революціонныя и соціалистическія партіи первыя подали голосъ противъ муниципальной самостоятельности, и декретомъ 11 іюня 1848 года, комуны всѣхъ городовъ и селеній многолюднѣе 6,000 душъ — лишены права избирать мэровъ.

На этотъ знакомый голосъ революціоннаго самоуправства отозвалось радостно императорское самовластіе. Конституція 5 января 1852 года возстановила во Франціи самоуправленіе (?) по преданію и образцу первой имперіи: она всецѣло вручила главѣ государства (le chef de l'état) и его министрамъ бразды всей внутренней администраціи, всѣ источники народнаго хозяйства, предоставивъ имъ замѣщеніе всѣхъ должностей, распредѣленіе всѣхъ пособій, субсидій, и лишивъ главные города Франціи — Парижъ и Ліонъ, права избранія городскихъ совѣтовъ, этого послѣдняго намека на самоуправленіе, который доселѣ обходили всѣ народные и самодержавные деспоты, заправлявшіе судьбами великаго народа.

Изъ этого очерка длинной, кровавой и смутной исторіи французскихъ муниципальныхъ учрежденій мы позволяемъ себѣ снова

вывести нравоученіе, относящееся ко всѣмъ странамъ и народамъ: централизація народнаго представительства, какъ и централизація управленія ведетъ не къ свободѣ, а къ подавленію народныхъ правъ и вольности. Равновѣсіе между пользами государственными и мѣстными, между потребностями правительственными и народными, между правленіемъ и управленіемъ, между верховною властію и мѣстными учрежденіями — соблюдается только посредствомъ собраній и должностныхъ лицъ, дѣйствующихъ на мѣстахъ и состоящихъ изъ мѣстныхъ обывателей.

Безъ ихъ содѣйствія народное представительство точно также безсильно, какъ и личное самодержавіе въ дѣлѣ устройства внутренняго порядка.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Вотъ текстъ этой статьи: article 6 de la loi municipale: Les administrations du département ne peuvent établir aucun impôt, ni faire aucun emprunt sans y être autorisé par le corps législatif, sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécéssaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprevus et urgents).

Вторая часть этой статьи лишаетъ первую смысла, ибо очевидно, что источниковъ дохода не можетъ быть никакихъ для мѣстныхъ учрежденій, кромѣ налоговъ и займовъ.

[2]) Кстати замѣтить при этомъ сходство нѣкоторыхъ статей нашего положенія о земскихъ учрежденіяхъ съ французскими законами 1789—90 годовъ. Къ числу дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства, отнесены у насъ: попеченіе о торговлѣ и промышленности (ст. 2 п. 6), участіе въ попеченіи о народномъ образованіи, народномъ здравіи и о тюрьмахъ (п. 7), участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности (п. 9.) — По французскимъ законамъ вѣдѣнію conseils généraux et municipaux подлежатъ encouragement de l'agriculture, surveillances des travaux publics, amelioration des voies de communication.

Русское законодательство остановилось, какъ французское, на лег-

комъ поверхностномъ очеркѣ правъ и обязанностей земскихъ учрежденій, предполагая, что обстоятельное, исчисленіе дѣлъ и предметовъ вѣдомства этихъ учрежденій будетъ составляться само собой, по указаніямъ опыта. Но опытъ указываетъ напротивъ: что неопредѣленность закона ведетъ къ смѣшенію дѣлъ, къ пререканіямъ разныхъ вѣдомствъ и къ разрушенію самаго закона. Слова: «участіе, попеченіе» должны быть избѣгаемы въ законоположеніяхъ, устанавливающихъ область дѣйствія для разныхъ вѣдомствъ, потому что этими словами создается только взаимное вмѣшательство разныхъ вѣдомствъ въ одни и тѣже дѣла.

[3]) По предположенію comité du salut public, 16 мая 1793 г. изданъ былъ декретъ, коимъ члены провинціальныхъ и муниципальныхъ правленій, за неповиновеніе комисарамъ національнаго конвента, присуждались къ 10 лѣтнему заключенію въ оковахъ (10 années de fer.) Жирондисты предложили смягчить эту страшную угрозу объясненіемъ, что она относится только къ тѣмъ случаямъ, когда сами комисары дѣйствуютъ въ предѣлахъ своей власти. Но и эта поправка была отвергнута. Декретъ принятъ въ первоначальной своей драконовской редакціи. Такъ-то разумѣли самоуправленіе французскіе революціонеры.

[4]) Одно изъ первыхъ дѣйствій революціонной партіи было смѣщеніе всѣхъ членовъ мѣстныхъ правленій и назначеніе новыхъ выборовъ.

Декретомъ 13 октября 1792 г. повелѣно возобновить весь составъ муниципальныхъ и судебныхъ учрежденій и допустить къ избранію всѣхъ французскихъ гражданъ достигшихъ 25 лѣтняго возраста, если они не состоятъ въ частномъ услуженіи или не проживаютъ нищенствомъ (tous ceux qui ne sont pas en état de domesticité ou de mendicité). Выборщикамъ назначено по 15 су въ день на пропитаніе и по 3 франка (par jour de séjour) на квартиру.

Это было самое широкое и радикальное примѣненіе выборнаго начала; и такъ какъ тотъ же законъ примѣнялся къ политическимъ выборамъ членовъ національнаго конвента, то слѣдовало предполагать (и революціонная партія такъ и надѣялась), что оба эти органа народнаго и мѣстнаго представительства сольются въ полное согласіе и пойдутъ дружно къ общей цѣли. На дѣлѣ вышло иное. Избранные общею подачей голосовъ, мѣстныя управы (directoires) и совѣты (Conseils généraux) съ самаго открытія своего оказались умѣренными и здравомыслящими представителями дѣйствительныхъ народныхъ пользъ, и за эту умѣренность они были прозваны Brissotins, аристократами.—Главныя усилія ихъ были устремлены къ тому, чтобъ освободить конвентъ отъ вліянія необузданныхъ террористовъ, властвовавшихъ въ Парижѣ въ сос-

тавѣ особаго верховнаго комитета, Comité du salut public. Многіе департаменты формальными постановленіями отвергли кровожадныя распоряженія сего комитета, ополчились противъ парижскихъ шаекъ и назначили въ городѣ Bourge особый съѣздъ народныхъ представителей.

На это Горцы (les Montagnards) отвѣчали страшными угрозами, вскорѣ превратившимися въ безпощадныя казни. Charpentier предлагаетъ: «la mise hors de la loi de toute l'administration départementale de l' Eure et la permission de leur courrir sus comme sur des bêtes féroces.»

Декретомъ Іюня м. 1793 г. установлена смертная казнь за всякую попытку мѣстныхъ управъ (directoires) вступить въ сношенія съ другими департаментами. Barrere доноситъ конвенту: «que les administrateurs auraient dû être reduits à n'être que des vendeurs des biens nationaux et des percepteurs d'impôts.

Общій взглядъ революціонныхъ партій на мѣстное самоуправленіе всего лучше выражается въ циркулярахъ Комитета du salut public къ мѣстнымъ directoires: l'intensité revolutionnaire ne peut s'exercer que dans le libre espace; voilà pourqoi le législateur écarte sur la route tout ce qui est obstacle. Le génie des lois revolutionaires est de planer sans être retardé dans son essor; il eut été moins rapide en multipliant les cercles autour de lui.

И такъ геній французской революціи, отвергая всякое содѣйствіе мѣстнаго самоуправленія, попирая всѣ изъявленія частныхъ и общественныхъ нуждъ и пользъ, подготовилъ просторное поприще другому генію—Наполеоновскому самодержавію, основавшему величіе страны и народа на политической безправности и рабскомъ безмолвіи.

[5]) Замѣчательна слѣдующая черта современнаго настроенія умовъ во Франціи при Директоріи:—Когда это безцвѣтное и распутное правительство, подражая грознымъ своимъ предшественникамъ, вздумало, по ихъ примѣру, произвести новую épuration des administrations départementales», и циркуляромъ du 16 primaire an V потребовало свѣдѣнія о политическихъ мнѣніяхъ членовъ генеральныхъ совѣтовъ, оно не удостоилось даже получить отвѣты. Чрезъ мѣсяцъ послѣ разсылки циркуляра министръ внутреннихъ дѣлъ горько жаловался конвенту, что не получилъ затребованныхъ свѣдѣній ни изъ одного изъ 93 департаментовъ французской республики.

6) Въ законахъ 1831 и 1837 годовъ замѣтна рука доктринеровъ. Странныя, искуственныя соображенія, коими они, люди науки и теоріи запутывали всѣ свои мѣры, лишали эти мѣры всякаго практическаго

значенія. Напримѣръ: избиратели раздѣлялись на двѣ категоріи, électeurs censitaires избиратели по ценсу — и électeurs adjoints — добавочные. Выборщики перваго разряда назначались по какому-то особому замысловатому расчету: въ communes менѣе 1000 душъ право голоса предоставлено 10% обывателей, и въ это число входили только тѣ, которые платили высшій окладъ (les plus imposés); въ communes съ большимъ населеніемъ добавлялось по 5 избирателей на 100 жителей, если общее число душъ не превышало 5000; по 4 на 100, если оно простиралось отъ 5000 до 15000, и по 3 на 100, если оно было выше 15.000.

Вторые, électeurs adjoints были разночинцы, жительствующіе въ communes, хотя не владѣющіе никакою собственностію, члены ученыхъ обществъ, воспитанники политехнической школы, отставные чиновники и офицеры, «les capacités», какъ ихъ называли доктринеры.

Послѣдствіемъ всѣхъ этихъ хитросплетеній, этихъ пропорцій и прогрессій было то, что мелкіе собственники и весь классъ землевладѣльцевъ вовсе устранялись отъ мѣстнаго управленія, а крупные землевладѣльцы, постоянно пребывающіе въ Парижѣ, принимали въ немъ весьма слабое участіе, наѣзжая въ провинціи только для засѣданій генеральныхъ совѣтовъ; и мѣстное самоуправленіе сдѣлалось поприщемъ однихъ électeurs adjoints, то есть людей чуждыхъ мѣстнымъ земскимъ нуждамъ, отставныхъ профессоровъ, адвокатовъ, докторовъ, чиновниковъ и офицеровъ, преданныхъ душой и тѣломъ Іюльскому правительству.

V.

О предметахъ вѣдомства земскихъ учрежденій: Дорожное управленіе. — Общественное призрѣніе.—Народное продовольствіе.—Народное здравіе.— Общественное благоустройство. — Элементарное образованіе. — Тюремное управленіе. — Смѣты, раскладки и расходованіе земскихъ сборовъ.

Мы уже выразили въ 3 гл. нашу общую мысль, что кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій различается отъ правительственныхъ не столько по предметамъ вѣдомства, сколько по степени власти, что всѣ дѣла внутренняго управленія въ извѣстныхъ предѣлахъ могутъ быть отнесены къ вѣдомству мѣстныхъ властей. Въ нѣкоторыхъ государствахъ какъ то: въ Англіи и Америкѣ, отчасти и въ Швейцаріи, оно дѣйствительно такъ и есть. Центральныя власти, парламентъ, конгресъ, федеральный совѣтъ завѣдываютъ только общей политикой, международными отношеніями, законодательствомъ и государственными финансами. Внутреннее управленіе по всѣмъ вѣдомствамъ, и не только гражданское, но и военное (въ видѣ милиціи) поручается собраніямъ и должностнымъ лицамъ, назначаемымъ изъ мѣстныхъ жителей. Но очевидно, что такой всеобъемлющій кругъ дѣйствій не можетъ быть данъ самоуправленію въ странахъ бѣдныхъ и малообразованныхъ какъ Россія, гдѣ нѣкоторыя мѣстности не имѣютъ ни матеріальныхъ, ни нравственныхъ средствъ, для удовлетворительнаго завѣдыванія столь многосложными дѣлами.

Поэтому мы полагаемъ, что этотъ важный вопросъ о предметахъ вѣдомства и кругѣ дѣйствій земскихъ учрежденій не мо-

жетъ быть разсмотрѣнъ съ научной или общей точки зрѣнія, что граница, отдѣляющая вѣдомство центральнаго правительства отъ мѣстныхъ учрежденій, не можетъ быть означена a priori, умозрительно и что она можетъ быть изслѣдована не иначе, какъ въ непосредственномъ соотношеніи съ народомъ и страной, о коихъ идетъ рѣчь.

Въ этомъ смыслѣ мы и постараемся изслѣдовать главные предметы, подлежащіе вѣдѣнію мѣстныхъ, земскихъ и мировыхъ учрежденій въ Россіи.

1) Устройство путей сообщенія и содержаніе на нихъ самыхъ сообщеній есть одинъ изъ тѣхъ предметовъ, которые по существу своему подлежатъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій. Исключенію подлежатъ только главные тракты, имѣющіе государственное или торговое значеніе; но они по протяженію своему составляютъ весьма легкую повинность въ сравненіи съ необозримою сѣтью губернскихъ и сельскихъ дорогъ. Устройство ихъ и содержаніе не только самыхъ дорогъ, но и сообщеній почтовыхъ, обывательскихъ, подводныхъ относится, по нашему мнѣнію, къ вѣдомству земскихъ учрежденій. Направленіе этихъ путей сообщенія, размѣры и стоимость дорожныхъ сооруженій, выборъ станціонныхъ пунктовъ, число лошадей и всего подвижнаго состава, содержимаго на станціяхъ — все это находится въ такой прямой зависимости отъ спеціальныхъ мѣстныхъ условій, свойства почвы, расположенія населенія и размѣровъ провоза и проѣзда, мѣстныхъ цѣнъ, что администрація впадаетъ неминуемо въ самыя грубыя ошибки и несправедливости, если принимаетъ на свой казенный счетъ и по своимъ соображеніямъ устройство дорожнаго управленія. [1])

Оказывается, какъ оказалось въ Россіи, что помимо главныхъ почтовыхъ трактовъ всюду проложены другіе, удобнѣйшіе и кратчайшіе, которые въ офиціальныхъ росписаніяхъ вовсе не значатся; что размѣры дорожнаго полотна такъ преувеличены, что весь проѣздъ производится по колеѣ, занимающей десятую часть ширины дороги; что мосты и гати устроены какъ будто для означенія не-

проѣздныхъ мѣстъ, объѣзжаемыхъ съ обѣихъ сторонъ; что вся сѣть губернскихъ, уѣздныхъ и сельскихъ дорогъ устроена въ виду административныхъ и военныхъ сообщеній безъ всякаго вниманія къ потребностямъ обывателей, трудами коихъ они сооружались и нынѣ содержатся.

Правительственныя власти должны сохранить въ дорожномъ управленіи участія настолько, сколько нужно для соглашенія дѣйствій и интересовъ разныхъ губерній по трактамъ ихъ взаимныхъ сообщеній — власть посредническую, разрѣшающую ихъ споры и пререканія.

2) Общественное призрѣніе также составляетъ неотъемлемую принадлежность земскаго самоуправленія. Правительство и правительственные агенты, непринадлежащіе къ мѣстному населенію, не могутъ вникать въ народный бытъ такъ глубоко, чтобы опредѣлять степень нужды, дряхлости, болѣзни, дающей право на пособіе; имъ не возможно различать притворную бѣдность или распутство, ведущее къ болѣзнямъ и нищетѣ, отъ дѣйствительной нужды; присвоивая себѣ эти многосложныя дѣла общественной благотворительности, администрація впадаетъ въ темный омутъ всевозможныхъ злоупотребленій. Ближайшія обыденныя сношенія, постоянное сожительство — одни только могутъ дать вѣрную мѣру дѣйствительной бѣдности и вѣрный взглядъ на призрѣніе неимущихъ и больныхъ.

Но въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напримѣръ во Франціи, изъ этого общественнаго высшаго долга правительство старалось извлечь свою политическую пользу; для этого оно предоставило своимъ агентамъ — префектамъ полную власть распредѣлять пособія, и превративъ ихъ такимъ образомъ въ орудія неисчерпаемыхъ щедротъ высшаго правительства, пользуется могущественнымъ рычагомъ общественной благотворительности для вліянія на бѣднѣйшій классъ мѣстныхъ жителей. Бѣдность и дряхлость составляютъ такую неуловимую черту народнаго быта, и призрѣніе неимущихъ такъ легко превращается въ кормленіе тунеядцевъ и чиновниковъ, надъ ними надзирающихъ, что только мѣстный коп-

троль жителей, заинтересованныхъ въ правильномъ распредѣленіи пособій, ими самими жертвуемыхъ, можетъ остановить или умѣрить до извѣстной степени злоупотребленія, растрату или даже расхищеніе общественныхъ суммъ.

3) Народное продовольствіе нигдѣ кромѣ Россіи не образуетъ особаго вѣдомства и предмета управленія; оно составляетъ собственно одну изъ вѣтвей общественнаго призрѣнія и по тѣмъ же самымъ соображеніямъ, какъ и оно, подлежитъ исключительному вѣдѣнію земства. По этой части вмѣшательство и надзоръ центральныхъ властей оказываются еще болѣе безполезными, недѣйствительными, чѣмъ по всѣмъ прочимъ: съ одной стороны свѣдѣнія, собираемыя административнымъ порядкомъ о видахъ на урожай, состояніи хлѣбныхъ запасовъ, всегда опаздываютъ и лишаютъ начальство возможности предупредить дороговизну и недостатокъ припасовъ; съ другой повѣрка, ревизія такого громоздкаго товара, какъ хлѣбъ, перемѣръ кулей, закромовъ, амбаровъ совершенно недоступны властямъ, завѣдывающимъ цѣлой губерніей или даже уѣздомъ. Тридцатилѣтній опытъ управленія хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ Россіи положительно доказалъ, что запасы сохранились только въ тѣхъ сельскихъ обществахъ, гдѣ сами общественныя начальства пеклись объ ихъ охраненіи, и что строгая отчетность и попеченіе начальства не спасли ихъ отъ оскудѣнія и расхищенія въ тѣхъ селеніяхъ и городахъ, гдѣ мѣстныя власти не заботились объ ихъ цѣлости.

Опытъ этотъ указываетъ еще другое весьма вредное вліяніе приказнаго порядка управленія на народное хозяйство; такъ какъ раздача ссудъ производилась по сіе время по спискамъ, представляемымъ начальству, уѣзднымъ предводителямъ и коммисіямъ продовольствія, то въ списки эти вносились поголовно всѣ крестьяне, какъ нуждающіеся, такъ и прочіе, и начальство, лишенное всякой возможности повѣрять нужду отдѣльныхъ домохозяевъ, по неволѣ утверждало эти подложные списки. Случаи подобныхъ утвержденій и раздачъ повторялись такъ часто по благосклонности губернскихъ начальствъ или снисхожденію ихъ канцелярій, что продоволь-

ственные запасы, хлѣбные и денежные совершенно уклонились отъ своего назначенія и раздаются не въ видѣ пособія нуждающимся, а въ родѣ общей ссуды, распредѣляемой поголовно на все селеніе по числу ревизскихъ душъ.

4). Народное здравіе. Этотъ предметъ есть одинъ изъ тѣхъ, который по существу своему распредѣляется между земскими мѣстными властями и правительственными центральными учрежденіями. Съ одной стороны очевидно, что заразительныя и эпидемическія болѣзни—повальныя язвы и падежи, угрожающіе не одной только той мѣстности, въ коей свирѣпствуютъ, но и всѣмъ сосѣднимъ, составляютъ по тому самому предметъ общихъ мѣропріятій, непосредственно зависящихъ отъ центральной администраціи; охраненіе сосѣднихъ губерній и уѣздовъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ распорядительности отдѣльнаго земскаго начальства, и правительству принадлежитъ безспорно общій надзоръ надъ соблюденіемъ предупредительныхъ мѣръ и исполненіемъ правилъ предосторожности и пресѣченія этого рода болѣзней.

Съ другой стороны необходимо предоставить мѣстнымъ властямъ столько власти, что бы онѣ могли принимать нужныя мѣры, при внезапномъ появленіи заразъ и чтобы эти дѣйствія не задерживались разрѣшеніями высшихъ начальствъ.

Распредѣленіе таковыхъ обязанностей между двумя вѣдомствами и разграниченіе ихъ взаимныхъ правъ есть одна изъ труднѣйшихъ задачъ законодательства. Задача эта можетъ быть разрѣшена неиначе, какъ кореннымъ пересмотромъ Врачебнаго устава.

5) Народное начальное образованіе. Мы относимъ къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій только начальныя школы и приготовительные курсы или училища (écoles normales, Schullehrer, Seminarien) для образованія сельскихъ учителей. Но и въ этомъ тѣсномъ смыслѣ мы не полагаемъ, чтобы вѣдомство это могло быть предоставлено полному распоряженію мѣстныхъ властей и собраній. Намъ казалось бы необходимымъ отдѣлить вовсе хозяйственную и распорядительную часть отъ педагогической и послѣднюю изъять изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій, подчинивъ ее впол-

нѣ центральному руководству Министерства народнаго просвѣщенія.

Для этого, какъ и для народнаго здравія, нуженъ пересмотръ всѣхъ существующихъ узаконеній, изданіе новыхъ правилъ училищнаго устава, нужно въ особенности точное, строгое и полное разграниченіе вѣдомствъ земскаго и правительственнаго.

6) Общественное благоустройство: къ этому вѣдомству относятся всѣ мѣры и распоряженія, имѣющія въ виду охраненіе внутри обществъ городскихъ и сельскихъ, имущественныхъ и личныхъ правъ обывателей, а именно:

a) соблюденіе порядка и спокойствія въ публичныхъ мѣстахъ.

b) надзоръ за строительною частію и составленіе уставовъ и правилъ о постройкахъ.

c) охраненіе зданій и лѣсовъ отъ пожаровъ.

d) охраненіе земель отъ потравъ и всякаго имущества отъ поврежденій.

e) наблюденіе за судоходствомъ по внутреннимъ рѣкамъ и озерамъ.

f) охраненіе личной безопасности противъ неосторожныхъ дѣйствій, какъ-то правила о храненіи и продажѣ оружія, пороха, о содержаніи собакъ и т. п.

Этотъ разрядъ дѣлъ мы выписали почти слово въ слово изъ Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, и такъ какъ земскія и мировыя управленія имѣютъ ту общую связь, что одни наблюдаютъ за внутренними порядками посредствомъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ изъ среды мѣстныхъ жителей, другіе же разбираютъ дѣла о нарушеніяхъ тѣхъ же самыхъ порядковъ таковыми же выборными мѣстными судьями, то мы считаемъ себя въ правѣ заключить по общему разуму нашего законодательства, что всѣ эти предметы могутъ быть отнесены къ вѣдомству земскихъ учрежденій; главное ихъ отличіе состоитъ въ томъ, что они имѣютъ въ виду не такія дѣйствія, которыя предполагаютъ преступный умыселъ, а такія, которыя совершаются по неосторожности, небрежности, упущенію. Предупрежденіе первыхъ есть дѣ-

ло полиціи и наказаніе ихъ дѣло суда. Земскія и общественныя власти охраняютъ общественное благоустройство только отъ такихъ поврежденій и опасностей, въ коихъ не предполагается злоумышленности и преднамѣренной преступности.

7) Тюремное управленіе. Эта важная отрасль внутренняго управленія только что возникаетъ въ Россіи; со введеніемъ новыхъ судебныхъ уставовъ арестъ и тюремное заключеніе, замѣнивъ тѣлесныя наказанія, получили особое значеніе, требующее общаго преобразованія тюремнаго управленія. Это вѣдомство по новѣйшимъ узаконеніямъ раздѣляется на двѣ отрасли. Къ земскому относится содержаніе арестантовъ и преступниковъ по приговорамъ общественныхъ или земскихъ властей, мировыхъ судей и съѣздовъ; къ правительственному содержаніе преступниковъ по приговорамъ общихъ судебныхъ мѣстъ.

8) Самая существенная и важнѣйшая принадлежность самоуправленія есть хозяйственная часть, то есть, право составлять смѣты и раскладки и расходовать суммы по тѣмъ предметамъ, которые находятся въ вѣдѣніи земскихъ властей. Мы выше объяснили, что право самообложенія не можетъ быть предоставлено неограниченному произволу мѣстныхъ учрежденій, что это право есть неотъемлемая принадлежность верховной власти, и безъ потрясенія всего государственнаго организма не можетъ быть изъята изъ круга дѣйствій центральнаго правительства, самодержавнаго или представительнаго.

Хозяйственное земское управленіе поэтому означаетъ только слѣдующія дѣйствія: a) опредѣленіе мѣстныхъ потребностей на предметы расходовъ, установленныхъ общими государственными узаконеніями. b) Раскладку этихъ расходовъ по нормамъ и правиламъ, узаконеннымъ высшимъ правительствомъ и на тѣ предметы, которые обложенію подлежатъ. c) Самостоятельное и независимое производство расходовъ по всѣмъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

Поэтому земское хозяйство по существу своему состоитъ не въ безпредѣльной власти установлять новые расходы или облагать

обывателей по произвольнымъ размѣрамъ, но въ правѣ расходовать по своему разумѣнію и усмотрѣнію суммы, предназначенныя на извѣстные, закономъ установленные предметы. Размѣръ этихъ потребностей и самыхъ расходовъ можетъ быть предоставленъ опредѣленію собраній или земскихъ властей, взиманіе сборовъ, нарядъ работъ, торги, поставки, подряды или хозяйственное производство расходовъ, однимъ словомъ, вся распорядительная часть земскаго хозяйства должна состоять въ ихъ исключительномъ завѣдываніи, и вмѣшательство администраціи въ эти внутреннія распоряженія общественнаго хозяйства нарушаетъ самое значеніе самоуправленія.

Но съ другой стороны значеніе это превышается, если мѣстныя учрежденія сами отъ себя безъ законнаго уполномочія устанавливаютъ новые предметы расхода или разлагаютъ сборы на такіе предметы, которые имъ не указаны. Въ обоихъ этихъ случаяхъ они переступаютъ предѣлъ самоуправленія и изъ хозяйственныхъ учрежденій превращаются въ законодательныя и финансовыя.

И такъ существенная принадлежность самоуправленія есть расходованіе суммъ земскихъ и общественныхъ сборовъ и только въ этой части земскимъ учрежденіямъ должна быть присвоена полная самостоятельность. Въ отношеніи же смѣтъ и раскладокъ онѣ должны быть подчинены извѣстнымъ правиламъ, нормамъ и могутъ дѣйствовать не иначе, какъ въ этихъ предѣлахъ, законодательнымъ порядкомъ установленныхъ. — Предметы расходовъ и предметы обложеній должны быть указаны; размѣры тѣхъ и другихъ опредѣляются мѣстными собраніями и властями.

Въ этомъ заключается существо хозяйственнаго управленія и черта различія его отъ финансоваго. (²)

9) Раскладка государственныхъ податей и повинностей, по нѣкоторымъ законодательствамъ, предоставляется также мѣстнымъ учрежденіямъ и имѣетъ большее или меньшее значеніе, смотря потому какая система принята для казенныхъ на-

логовъ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ подати разлагаются по огульному числу душъ или десятинъ земли, раскладка эта составляетъ трудъ машинальный, возлагаемый на земство, для сокращенія издержекъ взиманія. Въ другихъ, гдѣ принята система офиціальныхъ кадастровъ и извѣстнаго процента (centimes additionnels), взимаемаго съ инвентарной цѣнности имуществъ, трудъ этотъ есть не болѣе, какъ ариѳметическій расчетъ.

Но при системѣ подоходныхъ налоговъ (incometax въ Англіи, Einkommensteuer въ Пруссіи) раскладка казенныхъ податей составляетъ важнѣйшій предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій, предоставляющій мѣстнымъ обывателямъ значительное вліяніе на всю государственную податную систему и на народное хозяйство; въ обѣихъ этихъ странахъ сумма доходовъ каждаго отдѣльнаго имущества или домохозяина опредѣляется постановленіями собраній, составленныхъ изъ мѣстныхъ жителей, и узаконенный процентъ взымается съ доходности такимъ образомъ выведенной по круговой оцѣнкѣ самихъ податныхъ сословій.

10) Наконецъ послѣднимъ и окончательнымъ высшимъ дополненіемъ самоуправленія есть право суда мѣстныхъ обывателей по дѣламъ внутренняго благоустройства и благочинія и по уголовнымъ дѣламъ вообще; оно имѣетъ два вида: мировое разбирательство, предоставляющее мѣстнымъ жителямъ и собраніямъ (сходкамъ и съѣздамъ) судъ или расправу, взысканіе по маловажнымъ проступкамъ — и судъ присяжныхъ, предоставляющій имъ же участіе въ важнѣйшихъ уголовныхъ дѣлахъ.

Хотя эти учрежденія и не относятся по классификаціи, принятой въ Россіи, къ предметамъ вѣдомства земства, но очевидно, что они составляютъ существенную принадлежность самоуправленія, такъ какъ выборъ мировыхъ и волостныхъ судей и составленіе очередей присяжныхъ предоставлены, по новѣйшимъ узаконеніямъ, мѣстнымъ волостнымъ и земскимъ собраніямъ.

Таковы, по нашему мнѣнію, главные предметы, составляющіе вѣдомство мѣстныхъ учрежденій.

1) По дорожному управленію:

a) Содержаніе всѣхъ грунтовыхъ дорогъ, какъ почтовыхъ такъ и сельскихъ.

b) Исправленіе повинностей обывательской, подводной, почтовой и вообще содержаніе всякихъ сообщеній, бичевниковъ, перевозовъ и мостовъ.

2) Общественное призрѣніе.

3) Народное продовольствіе.

4) По народному здравію:

a) Принятіе непосредственныхъ мѣръ при появленіи повальныхъ болѣзней и падежей скота.

b) Устройство и содержаніе больницъ.

5) По народному образованію: устройство и содержаніе элементарныхъ училищъ, сельскихъ и городскихъ школъ, и нормальныхъ училищъ для образованія учителей.

6) По общественному благоустройству: охраненіе личныхъ и имущественныхъ правъ мѣстныхъ обывателей отъ такихъ поврежденій и опасностей, которыя происходятъ отъ неумышленныхъ или неосторожныхъ дѣйствій и упущеній.

7) Управленіе тюремъ, назначенныхъ для заключенія присужденныхъ по приговорамъ мировыхъ судовъ и съѣздовъ.

8) Составленіе смѣтъ и раскладокъ и расходованіе земскихъ сборовъ губернскихъ и уѣздныхъ.

9) Раскладка государственныхъ прямыхъ налоговъ по цѣнности и доходности имуществъ и оцѣнка этихъ имуществъ для обложенія.

10) Мировой судъ и судъ присяжныхъ.

Всѣ эти разряды дѣлъ мы признаемъ мѣстными, земскими, общественными, то есть, подлежащими по существу своему обсужденію мѣстныхъ жителей; всѣ они имѣютъ то общее свойство, что не могутъ быть непосредственно завѣдываемы правительствомъ, требуютъ спеціальныхъ частныхъ свѣдѣній, которыхъ непринадлежащіе къ мѣстному населенію посторонніе люди не имѣютъ, и распоряженій, которыя ими непосредственно не могутъ быть приведены въ исполненіе; по всѣмъ этимъ дѣламъ центральныя губерн-

скія власти принуждены даже и при бюрократической организаціи обращаться къ содѣйствію мѣстныхъ жителей, запрашивать у нихъ свѣдѣній и поручать имъ непосредственное приведеніе въ дѣйствіе. Поэтому правительственные агенты являются тутъ только излишнимъ механизмомъ, передающимъ движеніе отъ центральнаго управленія мѣстному, между тѣмъ какъ опытомъ дознано, что движеніе это можетъ быть передано и непосредственно отъ центральныхъ властей прямо земскимъ и общественнымъ учрежденіямъ.

Представивъ такимъ образомъ общую программу предметовъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія, намъ остается сличить ее съ порядками, введенными новѣйшими узаконеніями—земскимъ, мировымъ и крестьянскимъ положеніями, и рѣшить вопросъ, составляющій предметъ живыхъ и нѣсколько пристрастныхъ преній современнаго русскаго общества — вопросъ о томъ соотвѣтствуетъ ли кругъ дѣйствій этихъ учрежденій разумному понятію о самоуправленіи.

Полный отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ быть данъ только по изслѣдованіи всѣхъ отдѣльныхъ частей управленія, и по разъясненіи смысла и духа самыхъ законоположеній. Но если судить по одной редакціи, по буквальному тексту закона, то мы должны признать, что предѣлы русскаго самоуправленія достаточно просторны и по сравненію съ прочими европейскими законодательствами оказывается, что ни одно изъ нихъ, исключая англійскаго, не открываетъ такого широкаго поприща самодѣятельности народа.

Если, не смотря на то, слышатся постоянно жалобы и неудовольствія о стѣсненіи нововведенныхъ учрежденій, то это относится не къ кругу ихъ дѣйствій, а къ тому шаткому, спорному, двусмысленному положенію, въ которое они поставлены разнорѣчивыми истолкованіями закона и самовластными притязаніями администраціи.

Но тѣмъ не менѣе мы должны заявить, что всѣ части внутренняго управленія, которыя по существу своему принадлежатъ къ области самоуправленія, вошли въ составъ нашихъ земскихъ и

мировыхъ учрежденій и должны прибавить, что имъ приписаны и нѣсколько такихъ дѣйствій, которыя по примѣру другихъ законодательствъ не относятся, и едва-ли могутъ быть отнесены къ вѣдомству мѣстныхъ, общественныхъ и земскихъ властей.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію земскихъ учрежденій, исчислены въ ст. 2-й Положенія 1 января 1864 года, и придерживаясь буквальному смыслу этой статьи, земскія учрежденія имѣютъ право участія не только въ управленіи, но и въ устроеніи всего хозяйственнаго быта страны и народа.

Такъ напримѣръ по пункту VI-му имъ предписывается имѣть попеченіе о развитіи торговли и промышленности, и самое это выраженіе „попеченіе о развитіи" вводитъ въ распоряженія земскихъ мѣстныхъ учрежденій такой неограниченный произволъ, что легко можетъ превратиться въ самовластіе и стѣснительную для народнаго хозяйства опеку. Дѣла торговыя, промышленныя едва-ли подлежатъ вѣдѣнію или даже попеченію мѣстныхъ учрежденій, и если интересы торговаго класса или сельскихъ хозяевъ стремятся къ соглашенію, то имъ всегда открытъ другой путь — учрежденіе частныхъ обществъ, товариществъ, компаній. Подчинять ихъ надзору мѣстныхъ управъ или собранію еще болѣе опасно, чѣмъ отдавать ихъ въ опеку администраціи. Коронные чиновники, чуждые этого рода интересовъ, имѣютъ по крайней мѣрѣ безпристрастный голосъ въ ихъ обсужденіи, центральное правительство имѣетъ возможность обозрѣть нужды и пользы разныхъ мѣстностей, взвѣсить ихъ взаимныя соотношенія и принять въ расчетъ самую важную и чувствительную струну торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, ихъ соперничество на разныхъ рынкахъ, ихъ производительность въ разныхъ полосахъ государства. Земскія власти не могутъ имѣть ни столь безпристрастнаго взгляда, ибо большею частію состоятъ изъ лицъ, участвующихъ въ торговлѣ, промыслахъ и сельскомъ хозяйствѣ, ни этихъ общихъ соображеній, ибо замкнуты въ тѣсной сферѣ мѣстныхъ интересовъ, — и эта узкость взглядовъ, эта замкнутость, главные пороки провинціальнаго быта, особенно пагубны для управленія такого рода дѣлами, какъ торговыя и про-

мышленныя, развитіе коихъ зависитъ отъ вольнаго, безпрепятственнаго движенія товаровъ, людей и капиталовъ. Поэтому нельзя не опасаться, чтобы вмѣшательство, предоставленное по вышеприведенной статьѣ земскимъ учрежденіямъ, не обратилось въ орудіе покровительства нѣкоторыхъ мелкихъ, губернскихъ или уѣздныхъ интересовъ въ ущербъ общаго народнаго хозяйства [3]).

По пункту VI-му той же статьи земству предоставлено также участіе въ дѣлахъ народнаго образованія, народнаго здравія и хотя тутъ же прибавлено, что участіе это должно „состоять преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи“ и „въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ,“ но такъ какъ слово преимущественно не исключаетъ и участія во всѣхъ прочихъ дѣлахъ кромѣ хозяйственныхъ,—и съ другой стороны, предѣлы, о коихъ упоминается, не установлены въ нашемъ законодательствѣ, то на дѣлѣ выходитъ, что земскія учрежденія пользуются на основаніи закона правомъ участія во всѣхъ дѣлахъ народнаго образованія, врачебнаго и тюремнаго управленій и что право это остается за ними, пока не опредѣлены будутъ съ положительною точностію предѣлы ихъ участія.

Такимъ образомъ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій въ Россіи касается всѣхъ частей внутренняго управленія: строительной, путей сообщенія, народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, торговли, образованія, народнаго здравія, тюремнаго управленія, почтовой повинности. — Всѣ эти предметы поименованы въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства.

До какой степени это вѣдѣніе независимо и самостоятельно при существующихъ доселѣ административныхъ порядкахъ, дѣйствительно-ли это участіе, попеченіе, завѣдываніе, предоставленное по закону мѣстнымъ жителямъ, достаточно ли обезпечены земскіе интересы этимъ либеральнымъ, но нѣсколько голословнымъ, перечнемъ ихъ занятій.... это другой вопросъ, который мы постараемся изслѣдовать при разборѣ отдѣльныхъ частей земскаго управленія.—

Здѣсь мы хотѣли только засвидѣтельствовать, что кругъ дѣй-

ствій нашихъ земскихъ учрежденій очерченъ такъ широко, что по точному смыслу положенія о земскихъ учрежденіяхъ, всѣ главныя вѣдомства внутренняго управленія и всѣ отрасли хозяйственнаго быта вошли въ составъ этого института.

Мы взяли для сравненія законодательства трехъ первостепенныхъ державъ—Англіи, Пруссіи и Франціи и по внимательному ихъ сличенію пришли къ тому заключенію, что ни въ одномъ изъ этихъ государствъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій не предоставлено такое широкое поприще, такой многосложный кругъ дѣйствій какъ въ Россіи.

Изъ этого мы считаемъ себя вправѣ заключить, что не кругъ дѣйствій стѣсняетъ самостоятельность русскаго земства, а другія причины, глубже лежащія въ нашей общественной организаціи и въ нашемъ административномъ механизмѣ и что поэтому не расширенія предметовъ вѣдомства должны мы искать, не усложненія дѣлопроизводства, не новаго участія въ новыхъ частяхъ управленія, а упроченія введенныхъ порядковъ и самостоятельности дѣйствій въ тѣхъ предѣлахъ, и по тѣмъ предметамъ, которые закономъ установлены.

Существенный недостатокъ настоящаго порядка внутренняго управленія въ Россіи есть многосложность предметовъ, приписанныхъ закономъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей, и въ то же время шаткость ихъ правъ по каждому изъ этихъ вѣдомствъ, отдѣльно взятому; не смотря на это необъятное поле, внезапно открывшееся нашей ненасытной дѣятельности, широкая русская натура все стремится далѣе и выше, все забираетъ и захватываетъ; ей мало всѣхъ предметовъ вѣдомствъ, исчисленныхъ въ 14 пунктахъ ст. 2, въ 8 пунктахъ ст. 62, въ 7 пунктахъ ст. 64, она сама напрашивается на новыя дѣла, на постройку желѣзныхъ дорогъ, на хлѣбныя операціи, на содержаніе почтовыхъ станцій.

Но между тѣмъ ни въ одной изъ отрасли этого безпредѣльнаго вѣдѣнія земскія учрежденія еще не достигли той самостоятельности, которая должна оградить законныя дѣйствія мѣстныхъ властей отъ самоуправства и самовластія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Дорожное управленіе переходитъ нынѣ къ новому порядку, который вѣроятно выразится въ томъ, что оно постепенно перейдетъ изъ государственнаго вѣдомства въ завѣдываніе мѣстныхъ властей и учрежденій. Это находится въ прямомъ соотношеніи съ постройкой желѣзныхъ дорогъ.

По прежнему порядку, какъ въ Россіи, такъ и въ прочихъ странахъ дороги подраздѣлялись на главные тракты, содержимые отъ государственной казны, и на второстепенные—почтовые и проселочные, завѣдываемые губернскими и уѣздными властями. По мѣрѣ того какъ устраивается сѣть желѣзныхъ дорогъ, дороги первой категоріи упраздняются и въ то же время быстро возрастаютъ число побочныхъ трактовъ, движеніе на нихъ и расходы на ихъ содержаніе.—По статьямъ 11 и 12-й Устава путей сообщенія, государственными дорогами, содержавшимися на счетъ казны, считались слѣдующія: 1) Трактъ изъ С. Петербурга въ Москву; 2) изъ Москвы въ Нижній Новгородъ; 3) изъ Москвы чрезъ Мглинъ и Черниговъ до Кіева; 4) изъ С. Петербурга чрезъ Островъ, Опочку, Витебскъ и Могилевъ до Рогачева, съ малою вѣтвію отъ Могилева къ Бобруйску; 5) чрезъ Рогачевъ, Черниговъ, Кіевъ, Сквиру, Брацлавъ, Балту до Дубосаръ, съ малою вѣтвію отъ Балты въ Одессу; 6) изъ С. Петербурга чрезъ Динабургъ въ Ковно; 7) изъ Москвы чрезъ Калугу, Мглинъ, Рогачевъ и Бобруйскъ въ Брестъ-Литовскій; 8) Кіевское шоссе по двумъ направленіямъ: отъ Кіева къ Бресту и отъ Кіева къ Орлу; 9) Могилевское отъ Орши до Могилева; 10) Псковско-Рижское шоссе; 11) Дорога отъ Чудова до Тихвинскаго уѣзда; 12) дороги отъ С. Петербурга до Нарвы и до границъ Финляндіи; 13) дороги въ окрестностяхъ С. Петербурга; 14) дорога въ Петергофѣ отъ вала близъ Провіантскаго магазина до Военнаго госпиталя, обращенная въ шоссе; 15) дорога отъ Тихвина до Соминской пристани; 16) почтовая дорога, идущая по бичевнику Ладожскаго канала отъ Шлиссельбурга къ Новой-Ладогѣ и 17) шоссе, сооруженное распоряженіемъ Военнаго министерства отъ Новгорода чрезъ Шимскъ до селенія Медвѣдя и отъ сего послѣдняго до границы бывшаго V Округа пахатныхъ солдатъ на протяженіи шестидесяти девяти верстъ. Изъ этихъ дорогъ № 1. 2. 4. 6 и 10 уже замѣнены желѣзными; на всѣхъ прочихъ разстояніяхъ таковыя строятся или проэктируются и можно надѣяться, что эта часть управленія сама собой въ скоромъ времени упразднится.

Коль скоро же эти всенародные, государственные интересы будутъ обезпечены паровыми сообщеніями, то дорожныя будутъ имѣть преимущественно мѣстное значеніе и централизація ихъ окажется нетолько безполезною, но и положительно вредною.—Администрація, пользуясь двумя главными, быстрѣйшими способами сообщеній желѣзными дорогами и телеграфами, будетъ все менѣе нуждаться въ другихъ путяхъ и надо надѣяться, что дорожныя и почтовыя сообщенія будутъ устраиваться не исключительно для казенныхъ пакетовъ и разъѣзда чиновниковъ, но также и для провоза товара, движенія пассажировъ и сообщеній мѣстныхъ обывателей.

²) Мы уже объяснили въ 3 гл., что право самообложенія составляетъ, по нашему разумѣнію, крайній предѣлъ власти мѣстныхъ учрежденій.—Мы возвращаемся здѣсь къ этому предмету потому, что считаемъ недоразумѣніе, вкравшееся по этому поводу въ земское положеніе, важнѣйшимъ и опаснѣйшимъ его порокомъ. Съ одной стороны очевидно, что право, дарованное земскимъ собраніямъ (не только губернскимъ, но и уѣзднымъ), установлять обязательные для всѣхъ обывателей сборы на предметы такъ называемыхъ необязательныхъ расходовъ есть полное право самообложенія.—Съ другой стороны оно не подлежитъ даже никакому общему соглашенію ни съ точки зрѣнія общенародныхъ интересовъ, между губерніями, ни даже въ предѣлахъ одной и той же губерніи между уѣздами.

Недоразумѣніе, какъ намъ кажется, состоитъ именно въ томъ, что понятіе о предметахъ расходовъ смѣшано съ понятіемъ о размѣрахъ расходовъ. Если допустить общимъ основаніемъ, что предметъ сборовъ и повинностей устанавливается каждымъ отдѣльнымъ собраніемъ, то несомнѣнно, что все государственное единство распадается, ибо праву этому нѣтъ предѣловъ и оно подрываетъ весь хозяйственный организмъ страны и народа. Но установленіе размѣровъ расхода и обложенія—вотъ что составляетъ существо самоуправленія и высшее неотъемлемое право мѣстныхъ обывателей. Напримѣръ, закономъ постановлено, что такія-то дороги содержатся на счетъ земства, что на нихъ полагаются такія-то станціи, съ штатнымъ числомъ почтовыхъ лошадей—и на этомъ основаніи мѣстныя учрежденія дѣлаютъ смѣтныя исчисленія и производятъ расходы. Стѣсненіе ихъ какими либо общими казенными цѣнами было-бы въ этомъ отношеніи также не раціонально, какъ съ другой стороны было бы опасно предоставить имъ право отмѣнить дорогу или почтовую гоньбу по тракту, можетъ быть, и безполезному для одной мѣстности, но необходимому для другой.

Сепаратистскія стремленія, обнаружившіяся въ пользу самостоятельности уѣздныхъ собраній, были вѣрнымъ отголоскомъ этого недоразумѣнія въ законоположеніи. Если право обложенія предоставляется уже разъ навсегда самимъ податнымъ обывателямъ, то каждая отдѣльная группа мѣстныхъ жителей, по естественному чувству самохраненія стремится завладѣть этимъ существеннымъ правомъ, чтобы оградить свои ближайшіе интересы отъ вмѣшательства другихъ болѣе крупныхъ округовъ; и не только уѣзды, но волости, города и сельскія общества, опасаясь одни неограниченной власти другихъ, стараются выдѣлить себя изъ этого круговаго обложенія. Средины тутъ быть не можетъ. Расходы обязательные по закону, обязательны для всѣхъ податныхъ лицъ, подъ этимъ закономъ живущихъ; прочіе же, если они признаются необязательными, могутъ быть возложены только на тѣ лица, которыя изъявили на нихъ согласіе, въ видѣ частной и добровольной складчины.

[3]) Мѣстнымъ властямъ, общественнымъ и земскимъ можетъ быть порученъ надзоръ за правильностію торговли и промысловъ въ предѣлахъ узаконеній, уставовъ, изданныхъ по этимъ предметамъ отъ высшаго правительства. Но попеченіе о развитіи торговли вовсе не входитъ въ кругъ ихъ дѣйствій. Въ Англіи, гдѣ принципъ самоуправленія доведенъ до крайнихъ предѣловъ, мѣстнымъ учрежденіямъ, мировымъ судьямъ и съѣздамъ предоставлены очень широкія права для надзора, ревизіи, изслѣдованій и взысканій по всѣмъ отраслямъ внутренней торговли и промышленности; но они дѣйствуютъ только въ качествѣ торгово-полицейскихъ надзирателей и пекутся не о развитіи торговли, а единственно о производствѣ ея въ тѣхъ предѣлахъ и по тѣмъ правиламъ, которыя въ законодательствѣ указаны.

[4]) Мы должны пояснить, что, при исчисленіи предметовъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій, мы имѣли въ виду не однѣ земскія, но и общественныя власти и собранія; такъ напримѣръ, по народному продовольствію и по устройству элементарныхъ школъ мы полагаемъ, что главное попеченіе должно быть возложено на сельскія и городскія общества или волости, а отнюдь не на земскія учрежденія. Предоставляя себѣ изложить наши соображенія при дальнѣйшихъ спеціальныхъ нашихъ изслѣдованіяхъ, мы здѣсь только заявляемъ объ этомъ общемъ взглядѣ на предметъ.

VI.

О различіи и соотношеніи земскихъ и общественныхъ учрежденій — Общественные союзы и территоріальные округа.—Отношенія установленныя въ Россіи между земскими и общественными учрежденіями. — Township, county въ Соединенныхъ Штатахъ. — Сельскія и городскія общины въ Швейцаріи—Einwohnergemeinde, Bürgergemeinde. — Изъ общинныхъ владѣльцевъ образуется привиллегированное сословіе, Bürger, Bourgeois.

Въ первой главѣ этого сочиненія мы назвали самоуправленіемъ тотъ порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла завѣдываются мѣстными жителями.

Мѣстность есть основное понятіе самоуправленія и поэтому, для уразумѣнія общаго смысла и духа этой организаціи, нужно представить себѣ ясно, къ чему и къ кому относятся слова: „мѣстныя дѣла, мѣстныя должности“. Съ одной стороны не оспоримо, что чѣмъ тѣснѣе кругъ той мѣстности, въ предѣлахъ коей дѣйствуютъ должностныя лица и разсматриваются дѣла, тѣмъ болѣе служба и дѣлопроизводство приближаются къ настоящему типу самоуправленія, который въ томъ именно и состоитъ, что дѣла производятся непосредственно на тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они приводятся въ исполненіе, и тѣми лицами, до интересовъ коихъ они касаются.

Но съ другой стороны также очевидно, что чрезмѣрная дробность подобныхъ дѣленій и мелочность отдѣльныхъ интересовъ привели бы общества къ разложенію и администрацію въ полное замѣшательство, еслибъ между государственною властію и мелкими житейскими союзами, селеніями, помѣстьями не установились,

какъ промежуточныя инстанціи, крупные округа, составляющіе связь между обществами и правительствомъ.

Поэтому во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ мѣстное управленіе распредѣляется между двумя разрядами или группами учрежденій и властей.

Первую группу составляютъ такъ называемые общественные союзы, основанные на разныхъ житейскихъ связяхъ, имущественныхъ—какъ сельское общество въ Россіи, религіозныхъ—какъ церковный приходъ (parish) въ Англіи, или на одномъ только сожительствѣ, сосѣдствѣ—какъ германская Gemeinde, французская commune, американскій township, русская волость. [1])

Вторую группу образуютъ территоріальные или административные округа.

Въ Россіи—уѣзды и губерніи.

Въ Англіи и Америкѣ—countys, shires.

Въ Германіи—Kreise, Bezirke, Provinzen.

Во Франціи—cantons, arrondissements, départements.

Первые, общественные союзы составляютъ первое звено самоуправленія; они пользуются у всѣхъ народовъ нѣкоторою внутреннею, хозяйственною самостоятельностію, потому собственно, что центральное правительство, не имѣя возможности вникать въ мелочныя дѣла отдѣльныхъ обществъ и лицъ, охотно слагаетъ на отвѣтственность мѣстныхъ обывателей ту часть хозяйственныхъ заботъ и денежныхъ расходовъ, которая обременяетъ администрацію и государственную казну.

Исторія среднихъ вѣковъ указываетъ даже, что самоуправство отдѣльныхъ общинъ и городовъ развивается одновременно съ самовластіемъ центральныхъ властителей: черныя волости и московскіе приказы служили въ Россіи въ XV и XVI столѣтіяхъ единственными органами смутнаго управленія тѣхъ временъ.

Территоріальные округа составляютъ вторую инстанцію мѣстнаго управленія; въ ихъ организаціи и проявляется главное различіе системъ внутренняго управленія: въ государствахъ централизированныхъ, на этой второй степени суда и расправы, обще-

ственная иниціатива уже вовсе исчезаетъ, мѣстные жители теряютъ всѣ свои права, участіе ихъ въ дѣлахъ и совѣщаніяхъ отвергается, и власть, дѣлопроизводство, судопроизводство всецѣло переходятъ къ агентамъ правительства, къ приказнымъ людямъ, къ чиновникамъ. Напротивъ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ принято начало самоуправленія, территоріальные округа (губерніи и уѣзды въ Россіи, countys въ Англіи) служатъ продолженіемъ общественной организаціи мелкихъ союзовъ, средой ихъ взаимнаго согласія, справочнымъ мѣстомъ для хозяйственнаго ихъ управленія. Эта связь между обществами и округами выражается тѣмъ, что представители общества созываются въ общія собранія по округамъ для разбирательства хозяйственныхъ и судебныхъ дѣлъ; это участіе мѣстныхъ жителей въ общественномъ управленіи установлено въ Россіи земскими учрежденіями.

Изъ этого слѣдуетъ, что главное значеніе самоуправленія зависитъ отъ соотношенія между этими двумя его составными частями, общественными учрежденіями и земскими; если между ними нѣтъ естественной связи, если общества, хотя бы сами по себѣ и состоятельныя, не имѣютъ права и возможности соглашать свои нужды и пользы, если въ высшей земской инстанціи теряется нить, проведенная въ низшей, общественной, то эта формальная организація не заслуживаетъ названія самоуправленія и вовсе не соотвѣтствуетъ правильному о немъ понятію.

Въ Россіи собственно земскими учрежденіями называются уѣздныя и губернскія собранія и управы. Всѣ прочія волости, магистраты, думы признаются общественными.

Между ними законной, правильной связи не установлено: ст. 7 полож. о зем. учр. положительно запрещаетъ имъ „всякое вмѣ„шательство въ кругъ дѣйствій общественныхъ учрежденій и влас„тей“; но такъ какъ съ другой стороны этотъ кругъ нигдѣ ясно и опредѣлительно не очерченъ, а по самому существу своей дѣятельности, земство постоянно, на каждомъ шагу вступаетъ въ соприкосновеніе съ обществами, и такъ какъ это вмѣшательство, запрещенное по ст. 7, по многимъ другимъ статьямъ того же по-

ложенія допускается, по нѣкоторымъ даже положительно предписывается, то отъ этого недоразумѣнія происходитъ крайне вредное ослабленіе связи, необходимой для внутренняго управленія.

Мы полагаемъ напротивъ, что общественныя и земскія учрежденія должны быть разсмотрѣны и устроены не какъ два отдѣльныя вѣдомства, а какъ двѣ инстанціи одного вѣдомства; что вмѣшательство земства въ дѣла общественныхъ властей нетолько не можетъ быть запрещено, но напротивъ, должно быть узаконено и положительно предписано, и что земская организація въ томъ именно и состоитъ, чтобы опредѣлить, со всевозможною точностію, взаимное дѣйствіе и соотношеніе между этими двумя органами внутренняго управленія.

Съ этой точки зрѣнія мы постараемся прослѣдить въ разныхъ странахъ совокупность учрежденій, составляющихъ организмъ самоуправленія, и представить въ общихъ чертахъ ихъ взаимныя отношенія. Подробное изложеніе предметовъ вѣдомства, самаго порядка, механизма управленія, мы отлагаемъ до второй части нашего труда; здѣсь же желали бы только дать понятіе объ органическихъ, главныхъ свойствахъ и отношеніяхъ общественныхъ и земскихъ учрежденій различныхъ государствъ.

Мы начинаемъ съ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатовъ, какъ самаго полнаго выраженія принципа самоуправленія и постепенно перейдемъ по нисходящей линіи къ тѣмъ странамъ, гдѣ самодѣятельность народа все болѣе и болѣе стѣсняется—кончая Франціей.

Сѣверо-Американскіе штаты въ отношеніи общественной своей организаціи раздѣляются на двѣ совершенно различныя группы. Первая, состоящая изъ Сѣверо-Западныхъ штатовъ, далеко опередила всѣ прочія области какъ въ нравственномъ образованіи, такъ и въ матеріальномъ благосостояніи. Въ этой части Американской республики, типомъ коей служитъ Новая Англія, главный органъ самоуправленія есть township, округъ, соотвѣтствующій нашей волости. Въ штатѣ Massachusets при 610.000 жителей считается 305 townships, по 2000 жителей на каждый. Понятіе и самое выраженіе township

вывезено было американскими переселенцами изъ Англіи, гдѣ слово town означало огороженную, населенную мѣстность, отличающуюся отъ деревни (village) тѣмъ, что имѣла базаръ, рынокъ, а отъ города (city) тѣмъ, что не пользовалась городскими преимуществами. Это разверстаніе, въ послѣдствіи замѣненное въ Англіи приходскими округами, нашло очень удобное примѣненіе въ Америкѣ, гдѣ страна именно такимъ порядкомъ населялась и устраивалась,—группами домовъ и хозяйствъ, водворявшихся среди лѣсовъ и степей. Townships покрыли своею сѣтью всѣ сѣверные штаты и сдѣлались и остались главными, почти единственными, органами мѣстнаго управленія.

Они прямо отъ себя выбираютъ должностныхъ лицъ и непосредственно, въ общемъ собраніи или, вѣрнѣе сказать, въ общей сходкѣ всѣхъ домохозяевъ завѣдываютъ своими дѣлами. Управъ, правленій, то есть коммисій, составленныхъ изъ выборныхъ сельскихъ или земскихъ людей, не полагается.

Должностныя лица называются selectmen; число ихъ различно, въ мелкихъ волостяхъ 3, въ крупныхъ до 9: assessors—раскладчики податей; collectors—сборщики; constables—полицейскіе служители; surveyors—попечители бѣдныхъ; смотрители дорогъ—surveyors of highways; смотрители училищъ—schools. - Предметовъ вѣдомствъ считается до 19; каждымъ изъ нихъ завѣдываетъ особое выборное лицо (selectmen).

Волостная сходка называется townmeeting. Она собирается, кромѣ очередныхъ сроковъ, по вызову selectmen или по требованію самихъ домохозяевъ не менѣе 10. Всѣ дѣла, требующія совѣщанія, постановленія, рѣшаются сходкой; должностныя лица производятъ только текущія дѣла.

Вторую инстанцію управленія составляютъ графства (countys), соотвѣтствующія по народонаселенію нашимъ уѣздамъ, но они имѣютъ болѣе значеніе судебныхъ, мировыхъ округовъ, и вмѣшательство ихъ въ кругъ дѣйствій волостныхъ учрежденій весьма слабо.

Къ вѣдомству графствъ относятся только слѣдующіе предметы земскаго управленія: а) постройка и содержаніе тюремныхъ заве-

деній и судебныхъ мѣстъ; b) выдача патентовъ на нѣкоторые промыслы; c) содержаніе дорогъ, лежащихъ на повинности всего графства.

Смѣты на эти предметы составляются по графствамъ, но утверждаются законодательнымъ собраніемъ штата.

Мировой институтъ замѣняетъ собственно въ этой части Америки наши земскія учрежденія. Мировые судьи назначаются по графствамъ собраніемъ штата или губернаторомъ. Трое изъ нихъ назначаются особо для составленія мироваго съѣзда. Этотъ съѣздъ и составляетъ высшую, отчасти административную, отчасти судебную инстанцію, централизирующую, до извѣстной степени, управленіе отдѣльныхъ townships и selectmen; должностныя лица волостнаго управленія въ извѣстныхъ случаяхъ обязаны совѣщаться съ мировыми судьями: въ случаѣ появленія заразительныхъ болѣзней, при выдачѣ патентовъ на продажу напитковъ. Самыя волостныя сходки подчиняются мировымъ съѣздамъ: постановленія (bye-laws), установляющія штрафы, взысканія и вообще всякіе регламенты получаютъ обязательную силу только по утвержденіи мироваго съѣзда. Вмѣстѣ съ тѣмъ мировымъ же съѣздамъ принадлежитъ общее, высшее право преслѣдовать всякое нарушеніе со стороны волостнаго начальства, взыскивать и штрафовать. [2])

Такимъ образомъ земское управленіе, въ томъ смыслѣ какъ мы его разумѣемъ, въ этой половинѣ Американскихъ штатовъ почти вовсе не существуетъ; общественныя учрежденія завѣдываютъ самостоятельно всѣми предметами вѣдомства, подчиняясь въ судебномъ отношеніи мировымъ учрежденіямъ, въ законодательномъ собранію штата. Передаточной, посреднической инстанціи между обществомъ и правительствомъ нѣтъ. Всякое дѣло рѣшается на мѣстѣ, въ тѣсномъ кругу непосредственныхъ его исполнителей, если оно по закону предусмотрѣно и имъ поручено.

Но порядки эти, какъ сказано, относятся только къ Сѣверо-Западнымъ штатамъ и преимущественно къ Новой Англіи, отечеству строжайшей нравственности и высокаго образованія. Уже въ сосѣдственныхъ штатахъ, Нью-Іоркѣ, Пенсильваніи и проч. обстоятель-

ства измѣняются, и при ежегодномъ приливѣ буйныхъ и нищихъ переселенцевъ, патріархальная власть выборныхъ волостныхъ начальствъ оказалась слишкомъ слабою. Въ городахъ, вмѣсто волостныхъ собраній, учреждены городскія управы; дѣла завѣдываются не общими сходками, а особыми представительными совѣтами изъ выборныхъ людей.—Еще далѣе и по мѣрѣ того какъ мы удаляемся отъ береговъ океана и переходимъ въ бассейнъ рѣкъ и озеръ, населеніе рѣдѣетъ, земледѣліе, лѣсные промыслы замѣняютъ торговое и фабричныя производства, уровень народнаго образованія и народнаго богатства упадаетъ, и вмѣстѣ съ нимъ измѣняются условія общественнаго быта. Слабыя общества, разсѣянныя по пустыннымъ лѣсамъ и степямъ Юго-Восточныхъ штатовъ, одинокіе плантаторы, окруженные враждебнымъ населеніемъ, уже не удовлетворяютъ требованіямъ самостоятельной общественной организаціи, не находятъ въ своей средѣ достаточныхъ матеріальныхъ средствъ, для покрытія расходовъ и веденія дѣлъ,—и для облегченія, уравненія тягостей смыкаются въ болѣе крупные округа—въ графства. (county).

Какъ въ Сѣверныхъ штатахъ преобладаетъ общественный элементъ, точно такъ въ Юго-Восточныхъ имѣетъ перевѣсъ земскій; township, волость имѣетъ только значеніе избирательныхъ съѣздовъ; въ county, графствѣ собираются депутаты отъ волостей и эти собранія выборныхъ людей, гласныхъ составляютъ главный органъ самоуправленія.

Намъ показалось полезнымъ представить съ нѣкоторою наглядностію эту именно черту самоуправленія въ Америкѣ, что-бы подтвердить примѣромъ страны, гдѣ народный бытъ развивался свободно, истину элементарную, но постоянно нарушаемую централизаціонными привычками европейскихъ правительствъ, истину простую, что механизмъ внутренняго управленія долженъ быть устроенъ различно, не только по народамъ и государствамъ, но и по областямъ одной и той же страны, по группамъ одного и того-же народа, хотя бы одноплеменнаго и единороднаго. На устройство это вліяетъ не столько языкъ, религія, народность, сколько есте-

ственныя климатическія и земельныя условія обитаемой мѣстности, образъ населенія и размѣщенія жителей, приволье страны, степень плодородія почвы.

Точно такъ какъ въ Америкѣ, и въ Россіи мы должны различить двѣ полосы, гдѣ условія общественной и земской организаціи совершенно противоположны: въ подмосковныхъ и юго-восточныхъ губерніяхъ, гдѣ преобладаютъ крупныя селенія съ однимъ общимъ полевымъ надѣломъ и крупныя помѣстья въ одной окружной межѣ, общественное управленіе можетъ быть устроено самостоятельно потому, что каждое сельское общество имѣетъ свою внутреннюю силу и свою общую связь. Въ сѣверныхъ и сѣверовосточныхъ губерніяхъ напротивъ сельскія общества такъ разсѣяны и раздроблены, составъ ихъ такъ разнообразенъ и въ большей части селеній такъ слабъ, что они не могутъ исполнить задачи возложеннаго на нихъ управленія, и должны искать другой связи, другаго болѣе крупнаго союза, волостнаго и земскаго.

Поэтому еслибъ общественный бытъ развивался въ Россіи такъ же свободно какъ въ Америкѣ, то намъ бы представилось тоже самое явленіе, что въ одной части преобладалъ бы земскій элементъ — уѣздное и губернское управленіе, въ другой общественный — волостные и сельскіе суды и расправы.

Швейцарія представляетъ намъ подобный же примѣръ полнаго и самостоятельнаго развитія общественнаго элемента; швейцарскія общины (Gemeinde) точно такъ какъ township въ Новой Англіи перешли непосредственно къ полной политической независимости, и по выраженію одного писателя, прямо изъ обществъ преобразовались въ государства (la municipalité s'épanouit en état).

Процессъ этотъ былъ медленный, но послѣдовательный. Первоначально организація Швейцаріи была подобна той, которая и понынѣ существуетъ въ Германіи: рядомъ съ вольными общинами (communes libres) были вотчины (seigneuries), пользовавшіяся патримоніальными правами. Но уже съ XIII столѣтія communes начали выкупать у вотчинниковъ разныя права самоуправленія, и пользуясь денежнымъ разстройствомъ этихъ феодальныхъ владыкъ, вскорѣ

пріобрѣли, по добровольнымъ съ ними сдѣлкамъ, право суда, право самообложенія и право дѣлать постановленія, непротивныя общимъ узаконеніямъ имперіи. Послѣднимъ ихъ шагомъ было назначеніе общественныхъ совѣтовъ (Grand Conseil), которые вскорѣ получили значеніе законодательныхъ собраній. Въ первоначальномъ своемъ видѣ каждое общество управлялось выборнымъ старостою Amtman; при сліяніи отдѣльныхъ обществъ въ кантоны, выбранъ былъ общій старшина, Landamtman, къ нимъ присоединены были упомянутые выше совѣты (Grand Conseil, Landrath); законодательная власть въ однихъ кантонахъ поручена была этимъ совѣтамъ выборныхъ людей, въ другихъ осталась въ первобытной своей формѣ за общими собраніями (Landsgemeinde), состоящими изъ всѣхъ домохозяевъ цѣлаго кантона.

Но одновременно съ этимъ демократическимъ развитіемъ происходило въ нѣкоторыхъ кантонахъ и другое движеніе, исходящее изъ того-же общиннаго начала, но въ совершенно противуположномъ направленіи. Такъ какъ всѣ земли состояли въ общинномъ владѣніи, то по мѣрѣ того, какъ отъ новыхъ поселеній и другихъ случайностей возрастало число жителей, не принадлежащихъ къ общинѣ, коренные ея члены предъявляли исключительное свое право не только на пользованіе общимъ комунальнымъ имуществомъ, но и на всѣ дѣла мѣстнаго самоуправленія. Они допускали до нѣкоторой степени участіе этихъ младшихъ поселянъ, новѣйшихъ своихъ согражданъ въ дѣлахъ административныхъ, но такъ какъ при общинномъ владѣніи всѣ интересы исходятъ изъ принципа общности землевладѣнія и находятся отъ него въ прямой зависимости, то кругъ вѣдомства и правъ общинныхъ собственниковъ все болѣе расширялся въ ущербъ прочихъ жителей, не принадлежащихъ къ ихъ замкнутому кругу.

Изъ этого, по видимому, демократическаго родника, вытекли такимъ образомъ два совершенно разные ручья, образовались два сословія: общинные землевладѣльцы, принявшіе наименованіе bourgeois и прочіе, называвшіеся advenaires ou manants.

Первые составляли замкнутое сословіе, постепенно превращав-

шееся въ именитую, родовую хотя и неблагородную аристократію. Вторые хотя и признавались обывателями (domiciliés), но въ общественныхъ дѣлахъ голоса не имѣли и общественной службы не справляли.

Это положеніе дѣлъ продолжалось до 30-хъ годовъ текущаго столѣтія; въ главныхъ городахъ Швейцаріи, въ Бернѣ, Люцернѣ, Цюрихѣ возникла и держалась, на основаніи общиннаго владѣнія, спѣсивая и исключительная bourgeoisie, отрицавшая всѣ права другихъ частныхъ собственниковъ. Французская революція, вторгнувшаяся въ Швейцарію и преобразовавшая мечомъ Наполеона древнюю конституцію счастливой Гельвеціи, не могла однако искоренить этой сословной организаціи. Законы 13 и 18 февраля 1799 г., продиктованные революціонной Франціи, узаконили эти порядки, противорѣчащіе всѣмъ политическимъ принципамъ побѣдоносной республики: швейцарскія общества (communes, Gemeinden), какъ городскія такъ и сельскія, различались по своему составу на Einwohnergemeinden, состоявшія изъ всѣхъ обывателей и Bürgergemeinden, образованныя изъ однихъ общинныхъ землевладѣльцевъ; этому двоякому составу соотвѣтствовало и двоякое управленіе: общественными дѣлами завѣдывалъ Conseil municipal, общинными — Chambre de régie. Кромѣ того въ нѣкоторыхъ кантонахъ, Бернѣ, Ст. Галли, Тюргови, Гларись, Цюрихѣ рядомъ съ обществами, политическими или административными, (municipalité) образовались мѣстныя комуны по особымъ частнымъ предметамъ вѣдомства, учебныя, церковныя, дорожныя, избиравшія по каждой таковой части особый совѣтъ или управу. [3])

И такъ, преувеличенное развитіе общиннаго землевладѣнія привело Швейцарію къ тому же самому результату, къ какому пришла Германія и прочія европейскія страны при исключительномъ преобладаніи частнаго землевладѣнія: швейцарскіе общинники (bourgeois) точно такъ какъ и нѣмецкіе вотчинники (Gutsherren), вытѣснили изъ общественнаго самоуправленія прочихъ жителей, непринадлежащихъ къ ихъ сословію, и прозвали чернью manants всѣхъ тѣхъ домохозяевъ, которые въ Швейцаріи владѣли иму-

ществами на правахъ частной собственности, и на оборотъ въ Германіи тѣхъ, которые принадлежали къ Landgemeinde, сельской общинѣ.

Изъ этого, если не ошибаемся, слѣдуетъ заключить, что оба эти начала одинаково пагубны, если имъ будетъ дано исключительное привиллегированное положеніе и въ особенности если они искуственно будутъ поддерживаемы законодательствомъ, обезпечивающимъ имъ замкнутость и неразрывность. Община и вотчина въ этомъ видѣ въ равной степени вредны, но общинное, точно такъ какъ и частное владѣніе сами по себѣ могутъ существовать на равныхъ правахъ, какъ различные виды поземельнаго владѣнія, если только оба они уживаются въ вольной средѣ, не притѣсняя другъ друга и не навязывая одинъ другому своихъ экономическихъ доктринъ о развитіи народнаго богатства.

Оба эти примѣра — Соединенные штаты и Швейцарія относятся къ федеративнымъ республикамъ и потому не имѣютъ прямаго отношенія къ Россіи, призваніе коей, по мнѣнію большей части нашихъ политическихъ писателей и дѣятелей, есть собираніе многоразличныхъ земель и племенъ въ единое царство. Ссылаясь на эти два народа, мы хотѣли только указать крайній предѣлъ общественной самостоятельности. Какъ въ Швейцаріи такъ и въ Америкѣ, по крайней мѣрѣ въ той части, которая признается ядромъ Соединенныхъ штатовъ, земскихъ учрежденій не существуетъ; общества завѣдываютъ всѣми дѣлами мѣстнаго управленія и прямо подчиняются штатамъ, кантонамъ, представителямъ законодательной и финансовой власти, то есть высшаго правленія. Посредниковъ между ними нѣтъ. Законъ исполняется и налоги взимаются обществами подъ личною отвѣтственностію должностныхъ лицъ, избранныхъ этими обществами и по приговорамъ судебныхъ мѣстъ. Правительства, администраціи, въ томъ смыслѣ, какъ мы это разумѣемъ, то есть властей, приставленныхъ для наблюденія за другими властями и для соблюденія низшими инстанціями законовъ, изданныхъ высшими, или для исправнаго взысканія сборовъ, установленныхъ верховнымъ правительствомъ для по-

крытія расходовъ губернскаго и уѣзднаго управленія посредствомъ повинностей, исправляемыхъ общественными учрежденіями, этого сложнаго, дорогаго и нѣсколько смутнаго механизма въ тѣхъ федеративныхъ странахъ нѣтъ.

Законы издаются и подати налагаются центральною правительственною властію.

Исполненіе и взысканіе поручаются непосредственно мѣстнымъ общественнымъ учрежденіямъ.

Судебный надзоръ есть единственная форма вмѣшательства центральнаго правленія въ дѣла внутренняго управленія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Township мы переводимъ словомъ волость; оно, какъ намъ кажется, очень близко подходитъ къ Англо-Саксонскому понятію о township.

Въ Англіи и въ Америкѣ точно такъ какъ и въ Россіи городской бытъ не различался отъ сельскаго такъ строго, какъ въ прочей Европѣ.

Группы населенія раздѣлялись на нѣсколько разрядовъ: village, town, city—деревня, село, городъ. Town было нѣчто среднее между деревней и городомъ, крупная деревня или мелкій городокъ, то же, что у насъ село, погостъ, мѣстечко, посадъ. Округъ этого села называется township, на подобіе нашей волости или погоста.

Многія изъ этихъ township по населенію, торговлѣ и промышленности превосходятъ города, точно такъ какъ наши торговыя и фабричныя села Ивановское, Промзино и другія стоятъ во всѣхъ отношеніяхъ выше многихъ уѣздныхъ или даже губернскихъ городовъ (Fischel. S. 258.)

[2]) Главное отличіе внутренняго земскаго отъ общественнаго управленія въ Америкѣ состоитъ въ томъ, что оно почти вовсе отвергаетъ европейское начало преслѣдованія проступковъ по иниціативѣ правительства или общественной власти—и всякое возбужденіе дѣла, жалобы, обвиненія приписываетъ частному лицу, пострадавшему отъ дѣйствія или упущенія. Этому частному обвиненію и преслѣдованію дано въ Америкѣ всеобъемлющее значеніе.

Такъ напримѣръ, если въ волость (township) пріѣзжаетъ человѣкъ или пригоняется скотъ изъ зараженной мѣстности, то по жалобѣ обы-

вателей, мировой судья можетъ прямо отъ себя дать приказъ объ ихъ удаленіи.

Если дорога не исправна, то всякій проѣзжій имѣетъ право возбудить дѣло въ мировомъ съѣздѣ и за неисправность штрафуется дорожный смотритель.

Если дорожный смотритель докажетъ при судебномъ разбирательствѣ, что упущенія произошли не по его винѣ, а по нерадѣнію мѣстныхъ обывателей, то они подвергаются взысканію и половина штрафныхъ денегъ принадлежитъ смотрителю.

Управленіе училищъ въ нѣкоторыхъ штатахъ централизировано въ рукахъ регентовъ, членовъ университетскаго совѣта; но въ случаѣ нарушеній или безпорядковъ они вчиняютъ искъ противъ виновной волости въ качествѣ частныхъ обвинителей и преслѣдуютъ дѣло судебнымъ порядкомъ; сами же по себѣ никакой карательной власти не имѣютъ.

Напримѣръ, если волость уклоняется отъ устройства училища или ассигнуетъ на содержаніе сумму недостаточную, то дѣло вносится въ судъ второй инстанціи Supreme Indicial Court, и волость присуждается къ значительному штрафу.

Административный и отчасти прокурорскій надзоръ замѣняется въ Америкѣ частнымъ обвиненіемъ, широкимъ правомъ, предоставленнымъ каждому мѣстному обывателю возбуждать и преслѣдовать всякое дѣло о нарушеніи и упущеніи общественныхъ обязанностей, и соотвѣтствующимъ правомъ должностныхъ лицъ понуждать обывателей къ исполненію законныхъ требованій посредствомъ судебнаго и мироваго разбирательства. Это разумѣется предполагаетъ глубокое развитіе въ самомъ народѣ чувства законности и сознанія общественныхъ интересовъ.

[3]) Этотъ замѣчательный процессъ перехода швейцарскихъ общинъ въ замкнутыя сословныя корпораціи изложенъ подробно въ сочиненіи «De la démocratie en Suisse par Cherbuliez Tome 1. pp. 197 et suiv.» Описаніе это для насъ русскихъ поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ, что и общинное землевладѣніе, коль скоро оно принимаетъ видъ замкнутаго круга и обособляется отъ прочихъ частныхъ землевладѣльцевъ, торговцевъ, промышленниковъ, можетъ легко превратиться въ касту столь же недоступную, исключительную, какъ и дворянство XVIII вѣка во Франціи или гильдейское купечество въ Голландіи и Германіи.

VII.

Selfgovernment въ Англіи.—Его достоинства и недостатки.—Первоначальная организація мѣстнаго самоуправленія. — Приходъ Parish. — Графство County.—Мировые съѣзды Special, Quarter Sessions.—Новѣйшія преобразованія; упадокъ общественныхъ учрежденій, введеніе земскихъ крупныхъ союзовъ Unions, Districts—и земскихъ управъ Boards.—Мировой институтъ; значеніе его въ отношеніи земскаго управленія.

Англійскія учрежденія признаются обыкновенно первообразомъ, типомъ самоуправленія, и они дѣйствительно заслуживаютъ этого высокаго объ нихъ мнѣнія, если судить о нихъ по общимъ ихъ началамъ, по ихъ духу и разуму; но эти начала въ самой Англіи не получили полнаго примѣненія и развились свободно и полно только въ главной Англійской колоніи въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатахъ. Въ метрополіи, въ Великобританскомъ королевствѣ ихъ развитіе задерживалось до новѣйшихъ временъ историческими препятствіями, значеніе коихъ объясняется общественной и поземельной организаціей, введенной въ Англіи при самомъ завоеваніи страны. [1])

Мы говоримъ, что главныя начала англійскаго selfgovernment-а безусловно вѣрны и справедливы. Они состоятъ въ томъ, что всѣ личныя тягости и денежныя повинности съ незапамятныхъ временъ распредѣлялись по имуществамъ, пропорціонально ихъ доходности, и что право голоса и участія въ мѣстномъ самоуправленіи принадлежало всѣмъ податнымъ обывателямъ безъ различія классовъ и сословій.

Но несмотря на вѣрность и справедливость самихъ основаній,

примѣненіе ихъ въ Англіи оказалось не равномѣрнымъ, по той единственной и существенной причинѣ, что сами имущества были распредѣлены съ крайней неравномѣрностью, что все поземельное владѣніе было сосредоточено въ высшихъ классахъ и что низшіе были издавна лишены всякой собственности. Крестьянство въ томъ смыслѣ, какъ мы его разумѣемъ, то есть сословія земледѣльцевъ, водворенныхъ на собственныхъ или сдаточныхъ земляхъ, въ Англіи со временъ нашествія Нормановъ не существуетъ. Въ древнѣйшемъ актѣ англійскаго землевладѣнія Domesdaybook (1083—1086 г.) мы уже находимъ слѣдующее исчисленіе владѣльческихъ сословій: a) Около 60.000 рыцарскихъ имѣній (manors), распредѣленныхъ между 9.000 владѣльцами (barones, comites, thanes) и обнимающихъ почти всю территорію Англіи и Валлиса b) за ними 108.407 villani, 23.072 socmani и 7.968 burgenses, населяющихъ города и селенія на правахъ срочнаго и обязаннаго пользованія c) наконецъ 82.119 bordarii, дворовыхъ людей и слугъ, приписанныхъ къ рыцарскимъ имѣніямъ. Villani, ceorls составляли классъ, соотвѣтствующій нашимъ помѣщичьимъ крестьянамъ; они уже и тогда въ XI столѣтіи были лишены права наслѣдственнаго, постояннаго пользованія и при своей малочисленности вскорѣ были поглощены прочими сословіями и исчезли вовсе. Но это поглощеніе имѣло въ Англіи совершенно не такой характеръ, какъ въ прочей Европѣ; оно не приняло вида порабощенія, крѣпости, стѣсненія свободы; напротивъ уже въ XV-мъ столѣтіи послѣдніе слѣды крѣпостной личной зависимости исчезаютъ, послѣднія различія между сословіями изглаживаются: ceorl (крестьянинъ) самъ собой возводится въ достоинство дворянина (thanes), если пріобрѣтаетъ 600 акровъ (227 десятинъ) земли. ([2])

Насиліе, проявившееся у другихъ народовъ въ томъ, что землю отписывали служилымъ людямъ, дворянамъ, баронамъ, панамъ, и людей, на этихъ земляхъ водворенныхъ, приписывали, прикрѣпляли къ имѣніямъ и ихъ владѣльцамъ, это насиліе въ Англіи приняло другой, противуположный видъ: земледѣльца прямо изгоняли, выселяли—и въ тоже время давали ему пол-

ную, личную свободу; открывали ему вольный доступъ ко всѣмъ политическимъ и общественнымъ правамъ, но лишали его средствъ достигнуть этихъ правъ, увольняли его отъ всякихъ повинностей не только частныхъ, но и государственныхъ, даже отъ военной службы, справляемой по вольному найму, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ качествѣ безземельнаго, неимущаго, лишали его и всякаго участія въ управленіи.

И такъ чтобъ уразумѣть существо англійскаго selfgovernment-а, надо себѣ представить такую страну, гдѣ всѣ политическія и общественныя права первобытно приписаны были землевладѣнію и вся государственная территорія подѣлена между 9.000 семействами, родоначальниками англійской gentry, гдѣ gentry съ самыхъ первыхъ дней своего существованія отвергла всякія сословныя отличія рожденія и знатности, открыла свои ряды всѣмъ мелкимъ собственникамъ (socmani), всѣмъ горожанамъ (burgenses) и всѣмъ крестьянамъ (villani) подъ однимъ только условіемъ, чтобъ они пріобрѣли недвижимое имущество, гдѣ поэтому собственность, въ самомъ обширномъ смыслѣ слова, крупная и мелкая дѣлала всякаго гражданина полноправнымъ и наоборотъ, неимущество лишало всѣхъ правъ и наконецъ, гдѣ не было деревень, селеній, крестьянъ, водворенныхъ на земляхъ помѣщичьихъ и казенныхъ, и земли воздѣлывались наемными чернорабочими, потомками villani, изгнанныхъ изъ своихъ земель при нашествіи Норманновъ.

Эти черты такъ рѣзко различаютъ англійскій бытъ отъ порядковъ другихъ странъ, что надо ихъ постоянно имѣть въ виду при сличеніи земскихъ и общественныхъ учрежденій Англіи съ подобными же установленіями другихъ странъ; ими и объясняются, отчасти необъяснимыя, странности и противорѣчія англійскаго selfgovernment-а, основаннаго на принципѣ равноправности всѣхъ гражданъ и равномѣрности всѣхъ повинностей и приводящаго народный бытъ въ окончательномъ итогѣ къ совершенно противуположному результату, именно къ безправности большей части англійскаго народа—всего класса неимущихъ.

Мы раздѣляемъ обзоръ англійскихъ учрежденій на двѣ ча

сти: описаніе внутренняго управленія до 1832 года, то есть до изданія билля о парламентской реформѣ, и описаніе настоящаго переходнаго положенія.

Мѣстное самоуправленіе въ Англіи до начала настоящаго столѣтія имѣло двѣ инстанціи, два органа: общественный—церковный приходъ или погостъ, parish и земскій—графство, county, shire. [3])

Первобытное, древнѣйшее дѣленіе было иное: вся территорія была распредѣлена на десятки, сотни и округа (tithing, hundred, township) по числу дворовъ, отбывающихъ личную военную службу. Но по мѣрѣ того, какъ мелкія помѣстья поглощались крупными, представлялась необходимость найти другую связь, для выраженія общественной равноправности, и другое основаніе, для равномѣрнаго обложенія. Связь эта была возстановлена посредствомъ церквей, то есть общности богослуженія и одинаковаго обложенія всѣхъ прихожанъ на содержаніе Божьихъ храмовъ и церковнаго причта. Христіанскій догматъ о равенствѣ передъ Богомъ былъ принятъ такимъ образомъ въ основаніе всей общественной организаціи.

Росписаніе погостовъ не всегда соотвѣтствовало собственно церковнымъ приходамъ. Въ 1851 г. считалось около 15,000 parishs, между тѣмъ какъ всѣхъ приходскихъ церквей было только 10,000. Повидимому, англичане въ прежнія времена особенно избѣгали крупныхъ общественныхъ союзовъ и находили нужнымъ подраздѣлять многолюдные приходы. Среднее ихъ населеніе въ новѣйшее время простиралось до 1,000 — 1,500 жителей обоего пола, но большая часть погостовъ (12,000) имѣла не болѣе 800 прихожанъ (400 ревизск. душъ); изъ нихъ 2,644—только 100 душъ обоего пола и 700 — менѣе 50. Нѣкоторые погосты напротивъ вмѣщали въ себѣ цѣлые города, напримѣръ Tower-Hamlets (540,000 жителей), Marylebone (371,000), Greenwich (106,000).

Города, въ отношеніи общественнаго своего управленія, не отличались отъ селеній и, по общему духу законодательства, входили

всѣ вмѣстѣ съ селами и мѣстечками въ общій составъ приходскаго, общественнаго управленія. Изъ общаго правила дѣлались, правда, весьма частыя исключенія, и особенными королевскими хартіями или актами парламента мѣстечко (borough) возводилось на высшую степень city, города, то-есть получало особую организацію, независимую отъ приходской; но тѣмъ не менѣе нѣкоторые города, какъ напримѣръ вышенсчисленные съ пятью и тремя стами тысячами жителей, состояли на общемъ положеніи сельскаго управленія и подчинялись наравнѣ съ селеніями земскимъ и мировымъ властямъ того графства, въ чертѣ коего они лежали.

Прежнія территоріальныя дѣленія на hundred, tithing также еще номинально удержались, и полицейскіе служители (constables) назначались по этимъ округамъ, независимымъ отъ погостовъ.

Прихожанами (parishioners) признавались всѣ домохозяева (householders), водворенные въ чертѣ погоста.

Householder означалъ обывателя, имѣющаго свое хозяйство, свою осѣдлость въ чертѣ погоста; отъ него не требовалось, чтобы онъ владѣлъ недвижимымъ имуществомъ, но предполагалось, что его осѣдлость, принадлежность къ погосту основана на какомъ либо хозяйственномъ обзаведеніи: ремеслѣ, промыслѣ, торговлѣ или арендѣ.

Всякій домохозяинъ, къ какому бы вѣроисповѣданію онъ ни принадлежалъ, подлежалъ окладу на церковные расходы (church-rate), и въ тоже время пользовался правомъ, соотвѣтствующимъ этому окладу и изъ него вытекающимъ правомъ голоса и участія въ дѣлахъ приходскаго общественнаго управленія [4]).

Это участіе выражалось въ сходкахъ судебныхъ (court-leet) и церковныхъ (vestry).

Какъ въ тѣхъ такъ и въ другихъ правомъ голоса пользовались всѣ домохозяева безъ исключенія и на равныхъ правахъ; ценса никакого не полагалось; множественныхъ голосовъ не было; съ крупными землевладѣльцами въ court-leet и vestry сходились нетолько мелкіе собственники, но и арендаторы, фермеры, мастеро-

вые, лавочники — всѣ мѣстные обыватели, обложенные церковнымъ сборомъ.

Предметами совѣщаній были избраніе церковнаго старосты (churchwarden) и раскладка церковнаго сбора (churchrate). Но постепенно къ этой первобытной и простой общественной организаціи присоединялись разныя отношенія, усложнившія дѣла. По коренному началу приходскаго управленія, всѣ домохозяева, приписанные къ приходу, вмѣстѣ съ церковнымъ сборомъ облагались и прочими повинностями, возложенными на погосты, личными службами и работами (scot) и денежными (lot); на основаніи этого общаго правила съ XVI столѣтія начали поступать въ завѣдываніе погостовъ нѣкоторыя части мѣстнаго управленія, которыя значительно возвысили ихъ тягость и расходы общинъ: призрѣніе бѣдныхъ, дорожная повинность, полицейская служба.

Повинности возрастали быстро, но въ тоже время права не расширялись, а напротивъ стѣснялись. Первое и главное отступленіе отъ кореннаго начала равноправности всѣхъ обывателей было то, что общія сходки прихожанъ (open-vestry) незамѣтно превратились въ частные съѣзды крупныхъ и почетныхъ домохозяевъ и землевладѣльцевъ (select-vestry), и хотя преобразованіе это никогда не было установлено законодательнымъ порядкомъ, но уже въ XVII столѣтіи частные съѣзды совершенно замѣнили общія сходки и вся масса мелкихъ собственниковъ была de facto исключена изъ собраній; openvestrys остались при одномъ только предметѣ совѣщаній, именно раскладкѣ собственно церковнаго сбора и выборѣ старосты — churchwarden. Всѣ прочія дѣла и повинности перешли къ select-vestrys, состоявшимъ изъ должностныхъ лицъ, церковныхъ старостъ и попечителей бѣдныхъ; имъ предоставлено было право выбирать новыхъ членовъ прямо отъ себя, такъ что они постепенно превратились въ замкнутыя корпораціи, набирая своихъ членовъ изъ своей же среды, безъ участія и безъ вѣдома всѣхъ прочихъ прихожанъ.

Второе стѣсненіе было быстрое расширеніе власти мировыхъ судей, коимъ послѣдующими узаконеніями XVII и XVIII столѣтій

было постепенно передано все мѣстное управленіе не только судебное, но и хозяйственное, опредѣленіе въ должности, раскладка повинностей, утвержденіе смѣтъ.

Такимъ образомъ мѣстныя сходки и собранія (cour-leets и vestrys) хотя и сохранили прежній свой общенародный составъ, и номинальное существованіе, но лишились всего своего круга дѣйствій и уже въ началѣ XVIII столѣтія утратили все свое дѣйствительное значеніе.

Всѣ начальники отдѣльныхъ частей земскаго управленія: попечители бѣдныхъ, смотрители дорогъ, полицейскіе служители опредѣлялись и смѣнялись мировыми судьями.

Смѣты и раскладки составлялись этими второстепенными земскими служителями, ревизовались мировыми судьями и утверждались мировыми съѣздами.

Между тѣмъ погосты продолжали исправлять всѣ службы и повинности, въ раскладкѣ коихъ болѣе не участвовали; ставили по наряду должностныхъ лицъ, отбывали личныя повинности и взымали денежные сборы, каждый погостъ отъ себя, безъ всякаго уравненія между крупными и мелкими обществами, изъ коихъ нѣкоторыя состояли изъ 100 душъ, а другія изъ 100,000 душъ и болѣе.

Служба была для всѣхъ классовъ жителей безвозмездная; она считалась почетной для высшихъ сословій, обязательной для низшихъ. Землевладѣльцы съ 20 фун. ст. чистаго дохода занимали мѣста мировыхъ судей; ценсъ ихъ былъ въ послѣдствіи (при Георгѣ II) возвышенъ до 100 фун. (700 р.). Подъ ними, по ихъ выбору, подъ ихъ судомъ и расправой служили всѣ прочіе обыватели.

Понятно, что при таковомъ исключительномъ преобладаніи мироваго института всѣ прочіе органы мѣстнаго самоуправленія должны были придти въ упадокъ. Parish, погостъ при слабомъ своемъ составѣ окончательно поникъ и лишился своего значенія.

Вторую инстанцію, собственно земскую, соотвѣтствующую до нѣкоторой степени нашимъ уѣздамъ или губерніямъ, образуютъ

въ Англіи графства, county, shire; ихъ считается въ Англіи съ кн. Валлисъ 52 съ весьма различнымъ населеніемъ отъ 23,000 жителей (въ гр. Rutland) до 1,797,000 (въ гр. Yorkshire). Графства имѣютъ своихъ начальниковъ или, лучше сказать, представителей въ лицѣ lord-lieutenant-a, sheriff-a, королевскаго намѣстника и губернатора. Но званія эти составляютъ только почетную службу и участіе этихъ правительственныхъ агентовъ въ управленіи ограничивается предводительствомъ милиціи, предсѣдательствомъ на разныхъ митингахъ и съѣздахъ и исправленіемъ мировой юстиціи, на равнѣ съ прочими судьями. Земскаго представительства въ графствахъ не полагается; всѣ общественныя дѣла, относящіяся до цѣлаго графства, завѣдываются мировыми съѣздами; этихъ предметовъ вѣдомства не много:

Выборъ судебныхъ слѣдователей coroner.

Содержаніе тюремъ (gaols) и рабочихъ домовъ (houses of correction).

Содержаніе мостовъ на главныхъ дорогахъ.

Управленіе домами умалишенныхъ (lunatics asylum).

Наконецъ, смѣты и раскладки на вышеозначенные предметы расходовъ (countyrate).

Изъ этого видно, что земскихъ учрежденій въ томъ смыслѣ, какъ мы ихъ понимаемъ, то есть собраній выборныхъ людей отъ обывателей и должностныхъ лицъ, представляющихъ и охраняющихъ интересы земскихъ податныхъ сословій, до новѣйшихъ временъ въ Англіи не существовало. Правительственныя и земскія дѣла, административныя и обывательскія нужды и пользы не различались, не отдѣлялись, и всѣ вмѣстѣ поручены были мировому институту. Подъ нимъ въ строжайшей зависимости отъ мировыхъ судей и съѣздовъ дѣйствовали приходскія сходки и общественные начальники, какъ исполнительные и почти безгласные агенты, какъ судебные и полицейскіе пристава, сборщики податей и дорожные смотрители.

Англійскій selfgovernment, первоначально выражавшій дѣйствительное народное самоуправленіе, въ исходѣ XVIII столѣтія

утратилъ это значеніе и перешелъ въ полное распоряженіе мировыхъ судей и сословія землевладѣльцевъ, изъ коего эти судьи набирались.

Мы постараемся представить здѣсь въ возможно сжатомъ очеркѣ главное значеніе мироваго института собственно въ отношеніи земскаго управленія. Это сложное учрежденіе имѣетъ еще и другія стороны: судебную, слѣдственную, аппеляціонную, полицейскую; мы желали бы въ этой главѣ отдѣлить эти особые предметы вѣдомства и ограничить наше изложеніе тѣмъ кругомъ дѣйствій, который относится собственно до хозяйственной части, до земскаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова и обозначается особымъ англійскимъ терминомъ county-business.

Мировые судьи были первоначально люди выборные и королевское право назначать ихъ по указу отъ короны до XIV столѣтія было спорно.

Въ 1360 г. на ходатайства нѣкоторыхъ обществъ послѣдовалъ статутъ Эдуарда III, коимъ повелѣно мировыхъ судей назначать отъ короны, по предложенію королевскаго совѣта, за подписью и печатью его величества. Съ того времени вопросъ болѣе не возобновлялся и коронное право опредѣленія мировыхъ судей ни разу даже не подвергалось сомнѣнію и спору, среди междоусобій, смутъ и революцій, ознаменовавшихъ этотъ бурный періодъ англійской исторіи.

Но надо замѣтить, что это назначеніе или опредѣленіе не равносильно вступленію въ должность: король назначаетъ собственно только кандидатовъ въ званіе мировыхъ судей, и самое вступленіе въ должность зависитъ отъ ихъ личнаго благоусмотрѣнія; такимъ образомъ судья можетъ по произволу оставаться почетнымъ, номинальнымъ судьей или поступить па дѣйствительную службу и въ послѣднемъ случаѣ отъ него зависитъ предъявить свое желаніе канцеляріи мироваго съѣзда, для полученія особаго патента на исправленіе должности (Writ of dedimus potestatem). Правомъ этимъ англичане пользуются широко; вообще принято, что молодые люди знатныхъ фамилій или новые землевладѣльцы,

поселяющіеся въ графствѣ, всѣ записываются въ коммисію (commission) мировыхъ судей и носятъ почетный этотъ титулъ безъ исправленія должности. По послѣднему исчисленію изъ 18,300 мировыхъ судей только 8,200 состояли на дѣйствительной службѣ.

Въ средней сложности на каждаго таковаго участковаго судью приходится не болѣе 1 квадратной версты и 2000 жителей [4]).

Мировые судьи дѣйствуютъ или одинолично или, въ составѣ съѣздовъ изъ 2 судей (petty-sessions), изъ судей цѣлаго округа (special sessions) и всего графства (quarter—sessions).

Власть ихъ, какъ мы выше объяснили, распредѣляется между троимя главными предметами вѣдомства: судебнымъ, полицейскимъ и хозяйственнымъ или земскимъ въ тѣсномъ смыслѣ слова.

Оставляя въ сторонѣ первые два предмета, мы постараемся представить краткій перечень дѣлъ, подсудныхъ имъ по земскому управленію.

a) Въ моментъ, нами здѣсь описываемый, то есть въ исходѣ XVIII столѣтія, когда мировой институтъ достигъ полнаго развитія, всѣ мѣстныя должности замѣщались мировыми судьями или съѣздами; начальники отдѣльныхъ частей, по общественному призрѣнію (overseers), по дорожному управленію (surveyors), по полицейскому (constables), опредѣлялись ими непосредственно, прочіе, второстепенные служители ими утверждались и смѣнялись по представленіямъ начальниковъ отдѣльныхъ частей. Выборное начало было окончательно вытѣснено изъ всей области англійскаго self-government-a; приходскія собранія остались при одномъ правѣ избранія церковнаго старосты, а собранія графства— при выборѣ coroner-a, судебнаго слѣдователя.

b) Смѣты и раскладки составлялись подъ ихъ руководствомъ и надзоромъ по нѣкоторымъ сборамъ, какъ-то, налогу для бѣдныхъ (poor-rate) и дорожной повинности (higway-rate), мѣстными земскими властями, по каждому погосту особо и съ утвержденіемъ мироваго судьи того участка; по другимъ county и borough-rate непосредственно мировымъ съѣздомъ графства. Приходскія собранія и сходки лишились и въ этомъ отношеніи всей своей первобытной

иниціативы и совѣщаніямъ ихъ предоставлена только раскладка церковнаго сбора (churchrate).

c) Самое исправленіе земскихъ повинностей состояло подъ строжайшимъ контролемъ мировыхъ судей. Всякія напоминанія, понужденія и взысканія объ исправленіи дорогъ, мостовъ, о призрѣніи неимущихъ, соблюденіи торговыхъ и ремесленныхъ уставовъ, питейной продажи и объ охраненіи имуществъ отъ потравъ, порубокъ и всякихъ поврежденій исходили отъ нихъ, и въ большей части случаевъ постановленіе двухъ мировыхъ судей считалось актомъ обязательнымъ для всякаго погоста и для каждаго обывателя особо.

d) Главное земское учрежденіе, завѣдывавшее всѣми отраслями мѣстнаго самоуправленія были общіе съѣзды всѣхъ судей графства quarter-sessions. Они соотвѣтствуютъ нашимъ губернскимъ и уѣзднымъ управамъ и собраніямъ всѣмъ вмѣстѣ, съ тѣмъ существеннымъ различіемъ, что между ними и обществами (сельскими и городскими) промежуточной инстанціи въ Англіи нѣтъ, или по крайней мѣрѣ не было до новѣйшихъ временъ.

Составъ этихъ quarter-sessions очень многосложный: въ нихъ участвуютъ подъ предсѣдательствомъ шерифа, всѣ мировые судьи графства, коихъ считается въ средней сложности около 200 въ каждомъ, во многихъ coyntys до 500 (въ Herford-ѣ 685, въ Midlesex-ѣ 690); мировые судьи одни только имѣютъ право голоса на съѣздахъ; но кромѣ ихъ для справокъ, свѣдѣній, ревизіи счетовъ и всѣхъ прочихъ разбирательствъ обязательно присутствуютъ въ съѣздахъ разныя должностныя лица мѣстнаго управленія, судебные слѣдователи, полицейскіе служители, смотрители тюремъ и рабочихъ домовъ, далѣе, присяжные, вызванные для судебныхъ дѣлъ и наконецъ, стороны, явившіяся или приведенныя для разбирательства исковыхъ и уголовныхъ дѣлъ со всѣми свидѣтелями, экспертами и повѣренными.

Всѣ эти лица въ совокупности составляютъ общее присутствіе по всѣмъ дѣламъ графства, присутствіе, не имѣющее ничего подобнаго въ учрежденіяхъ другихъ странъ, многолюдное и разнород-

нѣйшее собраніе, засѣдающее въ положенные сроки при открытыхъ дверяхъ, производящее всѣ дѣла гласно, устно, при начальникахъ всѣхъ отдѣльныхъ частей, дающихъ по требованію съѣзда всѣ нужныя справки и свѣдѣнія лично и изустно, собраніе публичное въ полномъ смыслѣ слова, ибо оно не только открыто публикѣ, и постороннимъ лицамъ, но обязательно для всѣхъ присяжныхъ, для всѣхъ истцовъ, отвѣтчиковъ, обвиненныхъ и для всѣхъ свидѣтелей обѣихъ сторонъ.

Въ этомъ составѣ quarter-sessions открываются четыре раза въ годъ одновременно по всей Англіи. Сроки ихъ засѣданій: 21 марта, 21 іюня, 11 октября и 28 декабря установлены законодательнымъ порядкомъ и въ теченіи четырехъ столѣтій не были ниразу измѣнены. Засѣданія открываются совѣщаніями о земскихъ дѣлахъ и эта часть ихъ занятій называется county-burginess.

Главные предметы совѣщаній суть слѣдующіе:

Смѣты и раскладки земскихъ сборовъ графства (county et borough-rate).

Ревизія счетовъ земскихъ имуществъ (county stock).

Постройка и ремонтъ тюремъ.

Утвержденіе сберегательныхъ кассъ (saving-banks), разныхъ частныхъ обществъ и товариществъ (friendly and loan society), лѣчебницъ, пріютовъ, больницъ, пороховыхъ заводовъ, боѣнь и всякихъ заведеній, признаваемыхъ опасными для народнаго здравія.

Содержаніе мостовъ и разрѣшеніе на открытіе новыхъ или упраздненіе прежнихъ дорогъ.

Опредѣленіе въ должности старшихъ констеблевъ (chief constables).

Наконецъ разбирательство въ аппеляціонномъ порядкѣ всѣхъ жалобъ и исковъ на неравномѣрность обложенія, неправильность взысканій и незаконность распоряженій общественныхъ, земскихъ и мировыхъ властей и учрежденій.

Таковы главныя черты порядка, существовавшаго въ Англіи въ XVIII столѣтіи и сохранившагося до тридцатыхъ годовъ настоящаго. Послѣдніе слѣды самостоятельнаго самоуправленія исчезали,

затертые владычествомъ землевладѣльческаго сословія. Общины и погосты утратили всѣ свои права, приходскія сходки упразднились, должностныя лица и мѣстныя собранія подчинялись безусловно суду и расправѣ мировыхъ судей; аристократическіе кружки завладѣли всѣмъ внутреннимъ управленіемъ страны, и народъ окончательно отшатнулся отъ этого номинальнаго самоуправленія, перешедшаго всецѣло въ руки крупныхъ и среднихъ собственниковъ, nobility и gentry.

Неудовольствіе народныхъ массъ росло и созрѣвало медленно, но послѣдовательно и непрерывно до тридцатыхъ годовъ текущаго столѣтія, когда за проливомъ, въ смежной Франціи, вспыхнула іюльская революція и вѣроятно, революціонное повѣтріе, охватившее тогда всю Европу унесло бы англійскія учрежденія въ тотъ же омутъ, который поглотилъ всѣ прочія аристократіи нашихъ временъ, еслибъ... еслибъ англійская gentry послѣдовала примѣру благородныхъ рыцарей, пановъ и дворянъ континентальныхъ государствъ. Но она этому примѣру не послѣдовала, и своевременно открывъ отступленіе, продолжаетъ это благоразумное движеніе послѣдовательно до настоящихъ временъ, уступая шагъ за шагомъ, безъ боя, тѣ политическія позиціи и привиллегированныя укрѣпленія, гдѣ не надѣется и не видитъ возможности удержаться противъ сильнѣйшихъ противниковъ,—противъ народныхъ массъ, возстающихъ съ требованіемъ общественной полноправности.

Реформа внутренняго земскаго управленія открылась въ Англіи одновременно съ реформой парламента, и непосредственно за знаменитымъ биллемъ 1832 г. послѣдовалъ Poor-law-amendment-Act 1834 г., по коему введены новые порядки, сначала въ вѣдомство общественнаго призрѣнія, впослѣдствіи и во всѣ другія. Преобразованіе это прошло или, вѣрнѣе сказать, проходитъ незамѣтно; оно продолжается и нынѣ, но не привлекаетъ вниманія публики и публицистовъ по сухости предмета, по мелочности интересовъ, относящихся до отдѣльныхъ погостовъ, городовъ или графствъ. Всемірные дѣятели европейской цивилизаціи, занятые высокопарными преніями о равенствѣ, свободѣ, элементахъ и народностяхъ

не удостоиваютъ вниманія этого тихаго скромнаго и скучнаго процесса англійскихъ реформъ. Онъ однако замѣчателенъ, какъ мирная и законная революція, превращающая самую аристократическую страну Европы въ царство полнаго демократическаго равенства.

Форма, принятая для этихъ преобразованій, есть добровольное соглашеніе самихъ мѣстныхъ жителей. Уже съ первыхъ годовъ настоящаго столѣтія, при Георгѣ III начались попытки къ исправленію земскаго управленія, и цѣлымъ рядомъ актовъ, Gilberts-Act, sturges-Bournes-Act, Hobhouse Act, узаконены были новые порядки. Но они не вводились обязательно, а только предлагались обществамъ и графствамъ, и принятіе ихъ зависѣло отъ постановленія мироваго съѣзда. Въ 1834 г. изданъ былъ упомянутый выше Poor-law-Act, по коему центральному правительству предоставлено право вводить новыя учрежденія повсемѣстно, но правомъ этимъ оно воспользовалось такъ умѣренно, что еще въ 1854 г., значитъ 20 лѣтъ послѣ изданія нового устава, считалось 619 погостовъ (parish) съ 2.200.000 жителей на прежнихъ положеніяхъ.

По содержанію своему реформа эта была радикальная и главныя ея черты слѣдующія:

1) Погосты, parish оказались слишкомъ слабыми группами для завѣдыванія многосложными дѣлами современнаго хозяйственнаго и полицейскаго управленія. Приступлено было къ составленію новыхъ, болѣе крупныхъ округовъ (unions), но при этомъ общимъ правиломъ положено вопервыхъ, что слитіе погостовъ въ округа предоставляется ихъ добровольному соглашенію между собой, во вторыхъ, что по каждому особому вѣдомству можетъ быть составленъ и особый округъ. Такимъ образомъ по вѣдомству общественнаго призрѣнія изъ 14.734 погостовъ образовалось 618 unions съ среднимъ населеніемъ 25.000 жителей. Полицейскихъ округовъ, sessional divisions составилось 774. Дорожные—highways districts большею частію совпадали съ полицейскими.

2) Вмѣстѣ съ тѣмъ введена была и совершенно новая си-

стема управленія посредствомъ такъ называемыхъ boards, управъ, то есть коллегіальныхъ совѣщаній людей выборныхъ. Отъ нашихъ управъ эти boards существенно различаются тѣмъ, что не составляютъ постоянныхъ присутствій, а собираются въ опредѣленные сроки разъ въ мѣсяцъ или въ недѣлю и совѣщаются только по важнѣйшимъ дѣламъ, предоставляя текущія второстепеннымъ должностнымъ лицамъ, отъ нихъ опредѣляемымъ. Но члены этихъ boards,—и это составляетъ главный переворотъ въ системѣ англійскаго самоуправленія—назначаются по выбору всѣхъ податныхъ обывателей и къ нимъ переходятъ постепенно всѣ права и преимущества, коими пользовались мировые судьи,—замѣщеніе должностей, составленіе смѣтъ, повѣрка раскладокъ.

3) Безвозмездная служба, послѣдняя и любимая мечта европейскихъ и русскихъ консерваторовъ, воображающихъ себѣ, что этимъ косвеннымъ способомъ они отстрапятъ вліяніе демократическихъ партій и возстановятъ преобладаніе крупныхъ собственниковъ, эта мечта уже почти разсѣялась въ Англіи, единственной странѣ, гдѣ она держалась до новѣйшихъ временъ. Одновременно съ округами и управами введенъ былъ и общій принципъ службы на жалованьи. Полицейскіе служители (constables), исправлявшіе прежде свою должность по наряду въ видѣ личной повинности, съ 1856 г. переведены на жалованье, и въ 1861 г. на 20.760 человѣкъ констеблевъ ассигновано жалованья 1.120.807 фу. ст., (что составляетъ въ средней сложности около 390 руб. на одного).— По главному предмету вѣдомства англійскаго самоуправленія, по общественному призрѣнію, безвозмездная служба оказалась несостоятельной уже гораздо ранѣе, какъ скоро расходы этого вѣдомства начали возрастать, и отъ 4—9 милліоновъ рублей (въ 1750—1776 г.) дошли до 47 милліоновъ (въ 1818 г.). Съ начала текущаго столѣтія начались послѣдовательныя усилія къ введенію служителей на жалованье и послѣ многихъ предварительныхъ мѣръ закономъ 1834 г. (4 and 5 Will IV c. 76) новая система управленія была введена повсемѣстно и обязательно; изъ всѣхъ должностныхъ лицъ остались номинально безъ жалованья только по-

печители бѣдныхъ (guardians, overseers); мы говоримъ номинально потому, что въ большей части приходовъ они уже съ давнихъ лѣтъ получали денежное вознагражденіе, хотя таковаго имъ по закону не полагалось. Всѣ прочіе земскіе служители, которые ведутъ дѣйствительное управленіе и счетоводство, получаютъ постоянное окладное содержаніе. Ихъ считалось по вѣдомству общественнаго призрѣнія въ 1861 г. болѣе 15.000 съ жалованьемъ, простиравшемся до 440.000 ф. ст. (3.080.000 руб.).

Система, проведенная по вѣдомству общественнаго призрѣнія, примѣнена была вскорѣ и ко всѣмъ другимъ частямъ внутренняго управленія, къ вѣдомству народнаго здравія, дорожному, строительному—и всѣ должности съ коими сопряжена дѣйствительная служба, сборщики податей (collectors), кассиры и бухгалтеры (treasurers), производители дѣлъ (clerks), смотрители дорогъ (surveyors of higways), строительные комисары (comissioners), попечители народнаго здравія (inspectors of nuisances), по нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ состоятъ всѣ, за весьма рѣдкими исключеніями, на окладномъ жалованьи.

Управы (boards) состоятъ изъ членовъ безъ жалованья, но онѣ не имѣютъ нисколько значенія нашихъ земскихъ управъ, непосредственно никакой частію не управляютъ, текущихъ дѣлъ непроизводятъ, и собираются только въ установленные сроки, по одному разу въ недѣлю или въ мѣсяцъ. Онѣ скорѣе могутъ быть названы съѣздами, обсуждающими коллегіально важнѣйшія дѣла.

Мировые судьи въ дѣлахъ собственно земскихъ, хозяйственныхъ также не имѣютъ прямаго участія и составляютъ только высшую аппеляціонную инстанцію.

Земское управленіе въ настоящее время въ Англіи завѣдывается преимущественно служителями на жалованьи.—Принципъ безвозмездной службы, почетныхъ должностей еще живетъ въ мировомъ институтѣ, но очевидно доживаетъ послѣдніе свои дни. Дѣлопроизводство и счетоводство, то есть все дѣйствительное управленіе, бывшее въ завѣдываніи мировыхъ судей и должностныхъ лицъ или назначаемыхъ за урядъ, съ начала на-

стоящаго столѣтія, постепенно и послѣдовательно переходитъ къ управамъ, назначаемымъ по выбору и къ служителямъ на жалованьи, опредѣляемымъ этими управами. Этотъ переходъ начался въ тоже время, какъ начали возрастать повинности, усложняться дѣла; другими словами, какъ скоро управленіе отъ прежнихъ патріархальныхъ порядковъ перешло къ современнымъ, практическимъ и многотруднымъ занятіямъ, какъ скоро земская служба потребовала усидчиваго труда, знанія дѣла, то и почетная безвозмездная служба крупныхъ землевладѣльцевъ оказалась неудовлетворительною. Нужно было прибѣгнуть къ другимъ дѣятелямъ или, лучше сказать, къ другой системѣ, состоящей въ томъ, что всякій трудъ оплачивается соотвѣтствующимъ вознагражденіемъ и что только отъ таковаго оплаченнаго труда правительство и народъ могутъ требовать посильнаго исполненія возложенныхъ на него обязанностей.

4) Послѣдняя и важнѣйшая черта современныхъ преобразованій въ Англіи есть усиленіе или, лучше сказать, введеніе нѣкотораго правительственнаго контроля надъ мѣстными учрежденіями и властями; мы говоримъ введеніе потому, что до новѣйшихъ временъ независимость этихъ послѣднихъ отъ министровъ и департаментовъ была полная. До изданія закона 1834 г. о призрѣніи бѣдныхъ взаимное положеніе мѣстныхъ и центральныхъ властей было слѣдующее:

При королѣ состоялъ тайный совѣтъ — Privy-council, члены коего назначались имъ непосредственно изъ министровъ и высшихъ сановниковъ; этотъ совѣтъ, дѣйствуя именемъ короля, признавался высшей административной инстанціей и исправлялъ всѣ дѣла, подлежащія исполнительной власти; king in parlament и king in council была двуличная верховная власть, изъ коихъ первая въ связи съ парламентомъ издавала законы, вторая въ лицѣ того же короля съ своими совѣтниками надзирала за исполненіемъ узаконенныхъ порядковъ. Отъ совѣта исходили тѣ дѣйствія и мѣры, которыя предоставлены были личной иниціативѣ королевской власти, точно такъ какъ отъ парламента издавались акты

и билли, требовавшіе совѣстнаго обсужденія палатъ и короля; различіе между ними состояло въ томъ, что council пользовался только совѣщательнымъ голосомъ, parlament учредительною властью.

Отъ тайнаго совѣта особыми приказами (orders in council) опредѣлялись мировые судьи; въ совѣтъ предъявлялись всѣ постановленія (Bye-laws) мѣстныхъ собраній и властей; отъ него же въ буквальномъ смыслѣ закона зависѣло и смѣщеніе съ должностей мировыхъ судей, констеблевъ и прочихъ должностныхъ лицъ. Но эти права уже съ давнихъ временъ обратились въ мертвую букву, и значеніе тайнаго совѣта въ XVIII столѣтіи было уже совершенно ничтожное; принципъ несмѣняемости судей и прочихъ должностныхъ лицъ, хотя и не былъ положительно высказанъ въ законодательствѣ, но такъ глубоко проникъ въ народные нравы, что королевская власть въ теченіи многихъ столѣтій ни разу не воспользовалась правомъ смѣщенія съ должности. Постановленія мѣстныхъ властей, хотя и вносились на утвержденіе совѣта, но предметы ихъ были предусмотрены и ограждены отъ административнаго вмѣшательства съ такою точностію, что правительство не имѣло и случая отказывать въ ихъ утвержденіи.

Дѣйствительный контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ сосредоточился исключительно въ судѣ королевской статьи (queens bench) и выражался въ двухъ спеціальныхъ формахъ судопроизводства, по коимъ всякое дѣйствіе мѣстныхъ властей могло быть привлечено къ разбирательству верховнаго судилища. Эти особыя процедуры назывались certiorari и mandamus и состояли въ томъ, что верховный судъ, усматривая незаконныя дѣйствія или превышеніе власти со стороны мѣстныхъ учрежденій и низшихъ судебныхъ инстанціи, имѣлъ право вытребовать дѣло къ своему разсмотрѣнію, отвести мировыхъ судей и другихъ начальниковъ отъ дальнѣйшаго разбирательства и рѣшить дѣло окончательно.

Въ такомъ положеніи застала правительственную власть реформа 1834 г.; власть эта относительно мѣстнаго самоуправленія была номинальная, въ сущности безсильная; самостоятельность мѣстныхъ властей до того укоренилась, что и судъ королевскій

(queens bench) дѣйствовалъ противъ нихъ съ крайнею осмотрительностію; число дѣлъ, вызываемыхъ на разбирательство суда, съ каждымъ годомъ уменьшалось.

Но тѣ же причины, которыя побудили англичанъ замѣнить мелкія общины крупными округами, и почетную службу службой на жалованьи, указали имъ и необходимость правительственнаго надзора въ извѣстной степени и въ строгихъ предѣлахъ закона и суда; причины эти —сложность управленія, подвижность населенія, накопленіе дѣлъ, возраставшихъ съ каждымъ годомъ и тягость коихъ оказывалась не по силамъ почетнымъ служителямъ, исправлявшимъ въ прежнія времена свою службу изъ чести, между дѣломъ.

Впрочемъ, это коренное преобразованіе послѣдовало не вдругъ и не въ видѣ общей государственной мѣры, а отдѣльно по разнымъ вѣдомствамъ въ видѣ поправокъ или дополненія къ уставамъ общественнаго призрѣнія, строительному, врачебному.

Общія ихъ черты состоятъ: а) въ томъ, что по различнымъ вѣдомствамъ устроены центральныя канцеляріи или присутствія, причисленныя къ министерству внутреннихъ дѣлъ, по общественному призрѣнію poor-law-board, по врачебной части général-health-board, или особые комитеты, составленные изъ членовъ тайнаго совѣта (privy council); такъ, между прочимъ, по народному просвѣщенію committee of the privy council for education. Составъ ихъ различный, но общее ихъ свойство то, что члены назначаются отъ короны, состоятъ въ непосредственномъ завѣдываніи министровъ и въ прямыхъ сношеніяхъ съ мѣстными управами.

b) Министры, и преимущественно министръ внутреннихъ дѣлъ, получили по новѣйшимъ актамъ право законнаго вмѣшательства въ дѣла мѣстнаго самоуправленія. По нѣкоторымъ предметамъ они дѣйствуютъ прямо отъ себя, пазначая инспекторовъ для ревизіи дѣлъ и отчетности мѣстныхъ управъ (local-boards) или училищъ и народныхъ школъ; по другимъ, какъ то по вѣдомству о бѣдныхъ, правительственный контроль сосредоточивается въ центральномъ главноуправленіи, въ коемъ министры состоятъ членами.

Предоставляя себѣ изложить эти правила съ большею подробностію при изслѣдованіи отдѣльныхъ вѣдомствъ во второй части этого сочиненія, мы здѣсь хотимъ представить общую характеристику этого новаго порядка, вводимаго въ англійскій self-government въ наше время и существенно измѣняющаго его первообразную организацію.

Это постепенное расширеніе центральнаго надзора возбуждаетъ въ самой Англіи живыя опасенія и неудовольствія и съ другой стороны принимается нѣкоторыми европейскими публицистами, какъ торжественное отреченіе англійскаго народа отъ историческаго начала самоуправленія.

Но вникая въ общій смыслъ этихъ преобразованій, нельзя не замѣтить, что порядокъ правительственнаго вмѣшательства, который нынѣ вводится въ Англіи, существенно, глубоко отличается отъ той системы административной централизаціи, которая принята во всѣхъ прочихъ государствахъ.

Главное ихъ отличіе заключается въ томъ, что по англійскимъ узаконеніямъ никакого общаго права надзора правительству не предоставлено; оно не имѣетъ права вмѣшиваться въ дѣла мѣстныхъ общинъ подъ какими либо общими предлогами „государственной пользы, народныхъ нуждъ“, или по усмотрѣнію, что такое то дѣйствіе или мѣропріятіе противно общимъ узаконеніямъ.

Оно ничего и никого не судитъ и ничѣмъ непосредственно не управляетъ. Сужденія о законности дѣйствій остались и по новѣйшимъ порядкамъ, какъ было до сихъ поръ, предметомъ вѣдомства мировыхъ судовъ, ихъ съѣздовъ и общихъ судебныхъ установленій; хозяйственное управленіе, мѣстные судъ и расправа завѣдываются и нынѣ съ полною самостоятельностію по всѣмъ текущимъ дѣламъ мѣстными учрежденіями.

Вмѣшательство правительства опредѣлено и узаконено по предметамъ, дѣламъ и срокамъ, притомъ съ такою положительною и подробною точностію, что произволу и самовластію не остается мѣста. Оно касается слѣдующихъ главныхъ предметовъ:

Во первыхъ, центральное правительство издаетъ всякіе уставы

и инструкціи (rules, orders, regulations), регламентирующіе внутреннія дѣлопроизводства, опредѣляющіе порядки содержанія тюремъ, призрѣнія бѣдныхъ, и порядки счетоводства и отчетности, требуемые по англійскимъ законамъ не только отъ мѣстныхъ учрежденій (local-boards), но и отъ собраній (vestrys).

Во вторыхъ, всякія постановленія мѣстныхъ учрежденій (bye-laws) предъявляются центральнымъ учрежденіямъ или министрамъ, и они имѣютъ право опротестовать ихъ въ теченіе извѣстнаго срока отъ 14 до 40 дней; но съ другой стороны, какъ противъ самого постановленія, такъ и противъ правительственнаго протеста, всѣмъ заинтересованнымъ лицамъ, учрежденіямъ и властямъ остается право обжалованія въ судъ королевскій.

Въ третьихъ, и это самое главное нововведеніе, министрамъ предоставлено право постояннаго надзора надъ мѣстными учрежденіями въ формѣ ревизій и инспекторскихъ осмотровъ: по всѣмъ главнымъ вѣдомствамъ введены особые чиновники, состоящіе при министерствахъ и опредѣляемые правительствомъ, коимъ поручаются срочныя и внезапныя ревизіи управъ, тюремъ, рабочихъ домовъ, народныхъ училищъ. По вѣдомству бѣдныхъ они называются district-auditors, по тюремному—inspectors of prisons, по другимъ частямъ—visitors, comissioners. Но это право ревизіи не есть безотчетное и неограниченное; оно не имѣетъ значенія распорядительной власти, исправительной и карательной; инспекторы, ревизоры, комисары высшаго правительства производятъ только изслѣдованія, составляютъ отчеты о замѣченныхъ нарушеніяхъ и злоупотребленіяхъ и доводятъ до свѣдѣнія начальства, которое въ случаѣ особенно важныхъ проступковъ предаетъ виновныхъ суду.

Такимъ образомъ правительственный надзоръ, введенный въ новѣйшее время въ англійское самоуправленіе, имѣетъ совершенно другой характеръ, чѣмъ административная централизація, существующая въ континентальныхъ государствахъ, и публицисты французскіе и нѣмецкіе совершенно ошибочно называютъ это современное движеніе въ Англіи реакціей въ пользу бюрократическаго начала. Англійское правительство и англійскій народъ дѣйстви-

тельно убѣдились, что мѣстныя учрежденія, при многосложности современнаго общественнаго быта, не могутъ дѣйствовать безъ общаго соглашенія и безъ высшаго руководства, и потому вооружили центральное начальство такою властію, какая нужна съ одной стороны для установленія общихъ порядковъ дѣлопроизводства, счетоводства, внутреннихъ распорядковъ, ускользающихъ отъ вниманія законодательнаго парламента, и съ другой—для наблюденія надъ законностію и правильностію ихъ дѣйствій, въ предѣлахъ имъ указанныхъ. На этомъ реформа и остановилась: правительство получило власть учредительную, то есть право издавать постановленія, обязательныя для всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, но только по тѣмъ предметамъ, которые относятся къ исполненію обязанностей, на нихъ по закону возложенныхъ; оно также получило право ревизовать, повѣрять, усчитывать мѣстныя власти, но только для того, чтобы удостовѣряться въ правильномъ веденіи дѣлъ и расходованіи суммъ.

Собственныхъ своихъ соображеній и усмотрѣній правительство въ дѣла мѣстнаго самоуправленія не вноситъ; о виновности не судитъ; не исправляетъ, не толкуетъ и не дополняетъ закона по указаніямъ опыта, не входитъ въ обсужденіе государственныхъ пользъ и народныхъ нуждъ.

Центральное правительство и мѣстныя учрежденія составляютъ въ Англіи двѣ инстанціи одной и той же административной власти, изъ коихъ первая наблюдаетъ надъ правильностію дѣйствій второй посредствомъ ревизоровъ, инспекторовъ, высылаемыхъ въ извѣстные сроки для осмотра дѣлъ, учета суммъ. Но на мѣстахъ при производствѣ текущихъ дѣлъ и расходовъ мѣстныя учрежденія и выборные люди дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно, и пока ихъ дѣйствія правильны и законны, правительственные агенты не имѣютъ права вмѣшиваться въ дѣла внутренняго управленія.

Изъ этого, если не ошибаемся, можно заключить, что реформа англійскаго selfgovernment-а имѣетъ слѣдующія главныя свойства: во первыхъ, преобладаніе gentry, землевладѣльческаго класса уступаетъ свободному участію всѣхъ податныхъ обывателей: мелкія

общества, приходскія, ослабленныя и подавленныя крупнымъ землевладѣніемъ, подкрѣпляются болѣе самостоятельными учрежденіями земскими, окружными; выборные люди, члены управъ замѣняютъ мировыхъ судей, назначаемыхъ отъ короны изъ землевладѣльцевъ; служба почетная безвозмездная уступаетъ мѣсто службѣ на жалованьи.

Во вторыхъ, несвязный, безпорядочный механизмъ прежняго самоуправленія, основанный на частныхъ обычаяхъ, на отдѣльныхъ граматахъ, хартіяхъ, привиллегіяхъ перестраивается въ болѣе правильный органическій порядокъ подъ общимъ надзоромъ и руководствомъ правительства.

По новѣйшимъ узаконеніямъ (New Parish Act 1856) parish завѣдываетъ исключительно только церковными дѣлами, т. е. избираетъ старосту и составляетъ смѣты и раскладки церковныхъ сборовъ. Частные съѣзды почетныхъ прихожанъ (select-vestrys) по тому же акту повсемѣстно отмѣнены. Общія собранія всѣхъ домохозяевъ (open-vestrys) возстановлены въ первобытной ихъ формѣ, но съ строгимъ подтвержденіемъ заниматься одними церковными дѣлами. Такъ какъ въ собранія эти допускаются безъ различія вѣроисповѣданія всѣ мѣстные обыватели (occupiers), то въ тѣхъ приходахъ, гдѣ иновѣрцы составляютъ большинство, церковный сборъ нерѣдко отмѣняется прямымъ постановленіемъ сходки (vestry); въ 1859 году таковые отказы послѣдовали въ 1525 приходахъ; всего же считается нынѣ около 5,000 parish, гдѣ сборы эти не производятся и гдѣ такимъ образомъ общественное приходское управленіе не имѣетъ болѣе никакого предмета вѣдомства. Постепенный упадокъ этой древней приходской организаціи всего нагляднѣе выражается въ суммѣ церковнаго сбора, который составлялъ въ 1846 г.—506,812 фунт. ст., а въ 1860 г. только—263,710 фн. ст. Окончательная отмѣна этой обязательной религіозной повинности есть одинъ изъ вопросовъ, которые стоятъ на очереди въ современной Англіи и вѣроятно вмѣстѣ съ сборомъ будетъ отмѣнено и церковное управленіе.

Въ настоящее время parish имѣетъ преимущественно значеніе

избирательнаго съѣзда, на коемъ назначаются по всеобщей подачѣ голосовъ, но съ подраздѣленіемъ на классы, члены совѣтовъ или управъ (boards), завѣдывающіе отдѣльными частями [6]).

Вторую, но въ дѣйствительности единственную инстанцію мѣстнаго самоуправленія въ настоящее время въ Англіи составляютъ вышеупомянутыя unions и boards; высшую контрольную и аппеляціонную—мировые съѣзды (special and quarter sessions); между этими-то двумя учрежденіями и разрѣшается современный вопросъ о преобладаніи демократическаго или аристократическаго элемента.

Первый уже успѣлъ провести нѣкоторыя существенныя свои начала: всеобщую подачу голосовъ и службу на жалованьи. Но консервативная партія умѣла съ своей стороны задержать это движеніе, которое ей казалось слишкомъ быстрымъ, нѣкоторыми важными поправками: въ выборы введено правило голосованія по классамъ, такъ что крупные землевладѣльцы имѣютъ отъ 2 до 6 голосовъ; право быть избраннымъ въ разныя должности подчинено довольно высокому имущественному цензу; наконецъ мировой институтъ остался еще въ полной своей силѣ относительно контроля мѣстнаго управленія, утративъ впрочемъ главную свою власть — опредѣленіе должностныхъ лицъ.

Организація эта тѣмъ различается отъ континентальныхъ территоріальныхъ округовъ, уѣздовъ, arrondissements, Kreise, что англійскіе unions, districts образуются не приказнымъ порядкомъ, не по распредѣленію правительства, а по соглашенію мѣстныхъ жителей и погостовъ между собой и притомъ каждый по отдѣльному предмету вѣдомства.

Ихъ считается нынѣ пять: по призрѣнію бѣдныхъ—board of guardians, по народному здравію — board of health, по дорожной повинности — highways board, по училищнымъ дѣламъ—board of management, по строительнымъ—metropolitan board (въ Лондонѣ).

Члены этихъ управъ избираются отъ приходовъ по вѣдомству общественнаго призрѣнія по одному отъ каждаго parish или township, по другимъ вѣдомствамъ въ числѣ, установленномъ под-

лежащими уставами. Они, какъ выше сказано, не составляютъ постояннаго присутствія, не занимаются текущимъ дѣлопроизводствомъ, взиманіемъ сборовъ, расходованіемъ суммъ; вся эта матеріальная часть мѣстнаго управленія находится въ рукахъ второстепенныхъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на жалованьи. Boards имѣютъ болѣе характеръ съѣздовъ, срочныхъ засѣданій, собирающихся ежемѣсячно или еженедѣльно. Аристократическій элементъ англійскаго самоуправленія выражается въ этихъ управахъ тѣмъ, что члены оныхъ служатъ безвозмездно и что для избираемости требуется имущественный цензъ.

Но съ другой стороны демократическое начало уже провело въ нихъ два существенныя свои правила: во первыхъ, что избраніе производится по всеобщей подачѣ голосовъ всѣхъ податныхъ обывателей, обложенныхъ прямыми налогами; во вторыхъ, что самое управленіе, дѣлопроизводство, счетоводство поручаются должностнымъ лицамъ на жалованьи.

Послѣднею, высшею инстанціей самоуправленія остается еще понынѣ древній, многоуважаемый и достойный этого уваженія мировой институтъ, преимущественно въ формѣ четвертныхъ съѣздовъ — quarter-sessions. Мировые судьи также участвуютъ и въ новомъ управленіи тѣмъ, что признаются членами ex officio окружныхъ управъ и полицейскихъ управленій. Но прямаго и непосредственнаго круга дѣйствій и предметовъ вѣдомства они уже нынѣ не имѣютъ кромѣ судебной власти, которая остается за ними въ полномъ прежнемъ ея объемѣ. Тѣмъ не менѣе мировыя учрежденія имѣютъ еще существенное вліяніе на весь ходъ внутренняго управленія и главные предметы ихъ соприкосновенія съ земскими учрежденіями суть слѣдующіе:

По налогу для бѣдныхъ (poor-rate), который служитъ основаніемъ и для всѣхъ прочихъ земскихъ повинностей, смѣты и раскладки, составляемыя управами (boards), утверждаются мировыми судьями; всякіе жалобы и иски на несоразмѣрность оцѣнки, неправильности раскладки или взысканія подаются мировому съѣзду (quarter-sessions) и имъ окончательно рѣшаются. Мировымъ су-

дьямъ предоставлено также право почетнаго членства въ разныхъ управахъ. Порядки эти, введенные по вѣдомству общественнаго призрѣнія, распространяются также на дорожное управленіе.

По тюремному вѣдомству мировые съѣзды завѣдываютъ самостоятельно постройкой и содержаніемъ тюремъ, опредѣляютъ должностныхъ лицъ, производятъ расходы; вся эта часть состоитъ въ ихъ исключительномъ вѣдѣніи, покрывается особымъ сборомъ и считается повинностію графства (county-rate).

По квартирной и подводной повинности наряды, дѣлаемые полицейскими служителями (constables), подлежатъ обжалованію мировымъ судьямъ.

Содержаніе мостовъ по всѣмъ дорогамъ отнесено въ Англіи къ общей повинности графства и такъ какъ мировой съѣздъ есть единственное учрежденіе, соотвѣтствующее территоріальному дѣленію на графства, то на него возложено и непосредственное управленіе этою частію, опредѣленіе смотрителей (surveyors of county bridges), взиманіе сбора, наложеніе штрафовъ.

Всѣ должностныя лица мѣстнаго управленія подсудны мировымъ судьямъ и съѣздамъ за всякое упущеніе или злоупотребленіе власти по всѣмъ вѣдомствамъ; частнымъ лицамъ предоставляется жаловаться на распоряженія или послабленія мѣстныхъ властей слѣдующимъ порядкомъ: Всякое преслѣдованіе за нарушеніе должностныхъ обязанностей начинается не иначе, какъ по частному иску; такъ напримѣръ: если дорога или дорожное сооруженіе приходитъ въ ветхость, если отъ поврежденій пути сообщенія предстоитъ опасность или причинено несчастіе, если неимущему отказано въ призрѣніи, если частное лицо или общество, приходъ, городъ обижены при распредѣленіи повинностей, то во всѣхъ этихъ случаяхъ искъ, подаваемый мировому судьѣ или съѣзду, обращается прямо на отвѣтственное должностное лицо дорожнаго смотрителя, попечителя бѣдныхъ или мироваго судью, утвердившаго раскладку. Податныя лица или общества, на коихъ лежитъ самое исправленіе повинности, притягиваются къ отвѣту не прежде, какъ когда долж-

ностное лице докажетъ, что оно истощило безуспѣшно всѣ средства понужденія и взысканія, ему по закону предоставленныя.

Мировыя учрежденія имѣютъ такимъ образомъ по земскому управленію два круга дѣйствій: одинъ непосредственный и весьма ограниченный—тюрьмы, мосты, дома умалишенныхъ, другой контрольный, аппеляціонный, который объемлетъ всѣ предметы, всѣ вѣдомства и всѣ учрежденія мѣстнаго самоуправленія.

Изъ этого очерка англійскаго selfgovernment-а мы выводимъ слѣдующія главныя заключенія, вѣрность которыхъ впрочемъ относится только къ настоящей эпохѣ его развитія:

Такъ какъ мелкія приходскія общества, сопоставленныя крупнымъ землевладѣльцамъ оказались слишкомъ слабыми для охраненія земскихъ нуждъ и пользъ, то съ 30-хъ годовъ настоящаго столѣтія начали и продолжаютъ вводиться округа съ земскимъ представительствомъ, на подобіе нашихъ уѣздовъ съ земскими гласными. Губернскаго земства въ Англіи нѣтъ, и оно замѣняется отчасти мировыми учрежденіями.

Округа (unions, districts) организованы на демократическихъ началахъ—всеобщей подачѣ голосовъ и службѣ на жалованьи. Графства (countys) съ мировыми судьями и съѣздами выражаютъ напротивъ аристократическій или, вѣрнѣе сказать, землевладѣльческій элементы.

Оба эти элемента, которые въ другихъ странахъ не имѣютъ никакого соприкосновенія, въ Англіи сливаются въ приходѣ и не столько въ церковной связи, которая, какъ мы выше объяснили, видимо слабѣетъ, сколько въ коренномъ, основномъ принципѣ равномѣрнаго обложенія, на коемъ зародилось англійское приходское самоуправленіе и на коемъ оно росло и выросло до полнаго своего возраста.

Мировой институтъ и нововведенныя управы играютъ въ внутреннемъ управленіи Англіи такую же роль, какъ тори и виги въ парламентѣ. Они служатъ въ общемъ механизмѣ самоуправленія представителями разныхъ направленій: охранительнаго, опирающагося на землевладѣніи, и прогрессивнаго, стремящагося къ рас-

ширенію политическихъ правъ. Но тѣ и другіе, тори и виги, мировые судьи и управы прислушиваются внимательно къ голосу народныхъ пользъ и уступаютъ ему безпрекословно и всегда своевременно.

Такъ напримѣръ, мы видимъ, что введеніе новыхъ земскихъ округовъ, управъ и всеобщаго голосованія предоставлено по закону утвержденію мировыхъ судей и съѣздовъ, и хотя эти новые порядки прямо отмѣняютъ полновластіе судей, замѣняя ихъ выборными людьми, однако не было, со дня изданія новаго положенія ни одного примѣра, чтобы желаніе, заявленное прихожанами о преобразованіи мѣстнаго управленія, было отвергнуто мировыми съѣздами и чтобы землевладѣльцы воспротивились допущенію прочихъ обывателей къ участію въ выборахъ. Такъ-то послѣдовательно, мирно и скромно совершается въ нашихъ глазахъ одно изъ коренныхъ преобразованій нашего времени, между тѣмъ какъ слѣпые подражатели англійскихъ учрежденій продолжаютъ еще въ безсмысленномъ своемъ восторгѣ восхищаться тѣми же самыми порядками, которые въ Англіи постепенно отмѣняются.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Открывая въ этой главѣ длинный рядъ изслѣдованій объ англійскомъ selfgovernment-ѣ, мы должны оговорить, что подъ именемъ англійскихъ учрежденій мы все время разумѣемъ порядки, установленные собственно въ королевствѣ Англіи съ княжествомъ Валлисъ. Самоуправленіе въ Шотландіи и Ирландіи имѣетъ совершенно иной характеръ.

Хотя по Союзному Акту, введенному въ дѣйствіе 1-го мая 1707 г., всѣ законы королевства Англіи получили силу и въ Шотландіи, но въ примѣненіи ихъ оказалось большое различіе.

Начала англійскаго самоуправленія, перенесенныя на почву Шотландіи, дали совершенно другіе плоды, и это объясняется слѣдующими соображеніями:

Такъ какъ все внутреннее управленіе Англіи основано на землевладѣніи

съ одной стороны, и на церковной связи съ другой, то понятно, что эти начала, переведенныя въ такую страну, гдѣ вся территорія распредѣлена между крупными собственниками и всѣ общественныя связи строго подчинены исключительному вліянію духовенства, что начала эти, говоримъ, неминуемо должны были переродиться и привести народный бытъ къ инымъ послѣдствіямъ, чѣмъ въ Англіи.

Въ Англіи на 2378 кв. миль всей государственной территоріи приходится около 210.000 землевладѣльцевъ, на 1 кв. милю 88 владѣльцевъ. Въ Шотландіи на 1518 кв. миль всего 7273 владѣльца, на 1 кв. милю.... около 5. Церковныхъ приходовъ въ Англіи на 20 мил. жителей 15000, въ Шотландіи на 3 мил. 1023.

Если принять въ соображеніе, что весь организмъ самоуправленія въ Англіи основанъ на участіи мѣстныхъ землевладѣльцевъ въ приходскомъ управленіи, то пропорція между поземельными собственниками и приходами укажетъ намъ главный характеръ общественныхъ учрежденій въ Шотландіи; землевладѣльцевъ приходится въ средней сложности по 7 на 1 приходъ; въ большей части Шотландскихъ приходовъ, мѣстныя сходки (kirk sessions) состоятъ изъ двухъ-трехъ крупныхъ землевладѣльцевъ съ ихъ фермерами, безусловно имъ подчиненными.

Только въ новѣйшее время, а именно по Акту 10 августа 1845 г. эти безгласныя сходки замѣнены болѣе многолюдными и самостоятельными собраніями всѣхъ прихожанъ, доходъ коихъ выше 20 фн. (140 р.)

Само собой разумѣется, что при такой обстановкѣ такъ называемый selfgovernment былъ въ Шотландіи ничто иное, какъ управленіе крупныхъ собственниковъ, управленіе мягкое, патріархальное и дешевое, но вовсе не подходящее къ условіямъ современнаго быта.

Ирландія представляетъ тѣ же явленія какъ и Шотландія, чрезмѣрное развитіе и преобладаніе крупнаго землевладѣнія, поглощающаго всѣ живыя силы страны, но съ тѣмъ еще различіемъ, усугубившимъ пагубное вліяніе аристократіи, что ирландскіе лорды, проживая въ постоянномъ отсутствіи, извлекали изъ нищаго населенія и тощей почвы Ирландіи послѣдніе ихъ соки и не возвращали имъ ничего.

[2]) Впрочемъ надо замѣтить, что въ первыя времена политическаго устроенія Англіи высшія сословія нѣсколько разъ пытались подчинить себѣ и личный трудъ низшихъ классовъ. Въ 1384 г. послѣ чумы, опустошившей сельское населеніе, по жалобѣ землевладѣльцевъ о непомѣрномъ вздорожаніи работъ, изданъ былъ статутъ Эдуарда III, по коему установлена обязательная заработная плата и всѣ вольные то есть безземельные люди, въ томъ числѣ даже мастеровые и ремесленники, обя-

заны выходить на полевыя работы, жатву и сѣнокосъ. Эта система вольнаго труда была еще далѣе развита при Ричардѣ II: запрещено рабочимъ переходить изъ округа (hundred) безъ свидѣтельства за печатью короля (Letter patent), введены особыя правила о задержаніи бродягъ, принужденіи ихъ къ работѣ, установленіи рабочихъ таксъ и штрафованіи людей, отказывающихся отъ труда. Вся эта часть полицейскаго управленія составляла въ прежнее время особый уставъ о земледѣльцахъ (Justice of labourers) и въ XVI столѣтіи въ томъ же самомъ видѣ перешла въ вѣдѣніе мировыхъ судей.

Въ послѣдствіи эта Justice of labourers была дополнена строгими законами о бродяжничествѣ (Wagrants-Act) и еще строжайшимъ уставомъ объ осѣдлости и мѣстѣ жительства (law of settlement); въ началѣ XVIII столѣтія положеніе низшаго класса англійскаго народа было слѣдующее: по приговору двухъ мировыхъ судей и подъ страхомъ денежнаго штрафа всякій человѣкъ, не имѣвшій собственнаго хозяйства, могъ быть поставленъ на обязательную работу; могъ быть выселенъ изъ одного прихода въ другой и водворенъ на мѣсто рожденія; и наконецъ, въ случаѣ неимущества и неспособности къ работѣ долженъ былъ пользоваться правомъ общественнаго призрѣнія.

Но въ тоже время и параллельно съ этимъ драконовскимъ законодательствомъ вводилось и другое, основанное на вѣрномъ началѣ, что тѣ классы, которые присвоили себѣ земли, пріобрѣли имущества и несутъ всѣ повинности. Этихъ классовъ было въ Англіи два: 1) nobily и gentry, крупные и мелкіе землевладѣльцы и 2) среднія сословія, торговыя и промышленныя: купцы, фермеры, домовладѣльцы. Изъ первыхъ съ 20 фн. дохода набирались мировые судьи, изъ вторыхъ съ 40 шиллингами дохода наряжались присяжные. Они судили и рядили весь англійскій народъ. Но они же исправляли за него и всѣ повинности.

Третьяго низшаго сословія законодательство не знало и не признавало. Оно было вольно и пользовалось всѣми личными гражданскими правами, точно такъ какъ ими же пользовались и всѣ выходцы и эмигранты другихъ странъ, скрывавшіеся на свободной англійской почвѣ отъ религіозныхъ и политическихъ преслѣдованій своихъ правительствъ. Но точно такъ какъ подданные другихъ государствъ, такъ и англійскіе подданные, не имѣвшіе хозяйства—въ политическомъ отношеніи не имѣли ни правъ, ни обязанностей, ни голоса, ни повинностей, ни представительства, ни службы, не ставили отъ себя ни депутатовъ, судей, присяжныхъ— ни рекрутъ, подводъ, понятыхъ.

Оборачивая этотъ вопросъ и примѣняя его къ другимъ народамъ, мы непосредственно приходимъ къ заключенію, что тамъ гдѣ всѣ тягости и службы оставлены были на простомъ народѣ и сняты съ высшихъ классовъ, тамъ и политическія и имущественныя права должны были принадлежать скорѣе первымъ, чѣмъ послѣднимъ по высшему непреложному закону, что всякому праву соотвѣтствуетъ обязанность и всякой повинности имущество, обезпечивающее ея исправное отбываніе.

[3]) Въ древнемъ распредѣленіи сельскаго населенія Новгородскаго княжества, сохранившемся и по нынѣ въ Новгородской, Псковской и другихъ губерніяхъ, мы находимъ выраженіе, которое очень вѣрно переводитъ названіе parish; это—погостъ.

Онъ соотвѣтствуетъ приходу, но не въ церковномъ, а болѣе въ общественномъ его смыслѣ, какъ группа населенія, имѣющая общую церковную связь и нѣкоторые общіе интересы. Такъ еще недавно передъ самымъ введеніемъ волостнаго управленія разные сельскіе наряды, дорожные, подводные дѣлались по погостамъ. Мы поэтому позволили себѣ принять этотъ терминъ, для перевода слова parish, такъ какъ онъ, по нашему мнѣнію, точнѣе выражаетъ общественное значеніе церковнаго округа, чѣмъ слово приходъ, относящееся исключительно къ религіозному союзу.

[4]) По особымъ статутамъ сдѣлано было изъятіе для квакеровъ; имъ дозволено было не платить churchrate, но всѣ прочіе иновѣрцы и сектаторы, евреи, католики, диссиденты подлежали церковному сбору. Это насильственное обложеніе всѣхъ вѣроисповѣданій въ пользу англійской церкви и было главною причиною упадка всего приходскаго управленія.

Въ тѣхъ погостахъ, гдѣ иновѣрцы и диссиденты составляли большинство, churchrate вовсе не взималось, и въ 1859 году насчитано было 1529 погостовъ, отказавшихся по формальнымъ постановленіямъ собраній (vestry), отъ раскладки этого сбора.

[5]) Любопытно сравнить съ этими размѣрами наши русскіе. Въ Новгородской губерніи на 2091 квад. миль и 1.006.293 жителей полагается 52 мировыхъ судей по одному на 40 кв. миль и 19,000 жителей. Значитъ раіонъ дѣйствій мироваго судьи Новгородской губ. въ 40 разъ больше, чѣмъ въ Англіи, а вѣдомство его по числу жителей въ $9^1/_2$ разъ значительнѣе. Защитникамъ принципа безвозмездной службы нужно бы принять это въ соображеніе.

[6]) По новѣйшему избирательному закону выборщики раздѣляются

на 6 классовъ по доходности владѣемыхъ или занимаемыхъ ими имуществъ:

При доходѣ менѣе 50 фунт. стерлинг. или 350 р.	полагается	1 голосъ
» 350 до 700 »		2 »
» 700 до 1050 »		3 »
» 1050 до 1400 »		4 »
» 1400 до 1750 »		5 »
при доходѣ свыше 1750 »		6 »

VIII.

Прусскія общественныя и земскія учрежденія.—Значеніе ихъ для Россіи.—Сословный ихъ характеръ.—Gutsherrschaft, Städte, Landgemeinden.—Патримоніальные судъ и расправа Gutsherrlichkeit.—Земскія собранія въ Пруссіи Kreisstände, Provinzialstände. — Значеніе должности ландрата. — Проэкты преобразованія [1]).

Приступая къ описанію прусскихъ общественныхъ учрежденій, мы крайне затрудняемся опредѣлить, относится ли это описаніе къ порядкамъ еще дѣйствующимъ, или къ преданіямъ старосвѣтскаго быта, отчасти уже отмѣненнаго или упраздненнаго. Съ одной стороны мы видимъ и читаемъ, что всѣ феодальные, средневѣковые формы и обряды но нынѣ сохраняютъ въ Пруссіи свою законную силу, что реформы,предпринятыя правительствомъ въ 1812 г. по прошествіи 56 лѣтъ не успѣли еще войти въ дѣйствіе, что allgemeines Landrecht XVIII столѣтія остается и нынѣ въ половинѣ XIX столѣтія общимъ основнымъ закономъ мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Но съ другой стороны оказывается, что духъ времени, разумъ народа, живая сила мысли и науки уже окончательно восторжествовали надъ тупой закоснѣлостію незначительнаго, хотя и по сіе время еще вліятельнаго меньшинства, и что внѣшнія формы общественнаго управленія, сокративъ свое право давности, въ дѣйствительности утратили свое практическое значеніе.

Отъ этого современная Пруссія представляетъ намъ своеобразную картину сословныхъ, цеховыхъ, патримоніальныхъ учрежденій,

мирно отживающихъ свой вѣкъ среди страны и народа, уже проникнутыхъ духомъ современной демократіи и небольшаго кружка безвредной оппозиціи, ратующей за охраненіе привиллегій и изъятій, утратившихъ уже безвозвратно свою дѣйствительную силу.

Но для насъ русскихъ изслѣдованіе Прусской организаціи особенно поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ намъ какъ нельзя яснѣе и полнѣе, откуда происходитъ и въ Россіи противодѣйствіе и неудовольствіе, возникшія съ начала настоящаго царствованія противъ преобразованій новѣйшихъ временъ; разсматривая учрежденія Пруссіи, разбирая ея общественныя и земскія узаконенія, прислушиваясь къ заявленіямъ нѣмецкаго юнкерства, мы увидимъ и услышимъ все то, что видимъ и слышимъ въ своемъ отечествѣ; увидимъ и вотчинную полицію, которая должна замѣнить крестьянское самоуправленіе, и право голоса по владѣнію, которое должно заступить мѣсто выборнаго начала или по крайней мѣрѣ его дополнить и исправить, наконецъ услышимъ, какъ проводилось въ Пруссіи благородными рыцарями благотворное начало беззомельнаго освобожденія крестьянъ, при рукоплесканіяхъ современныхъ либераловъ и въ примѣръ всѣмъ грядущимъ поколѣніямъ нѣмецкихъ землевладѣльцевъ всѣхъ временъ и всѣхъ странъ.

Однимъ словомъ, прусскіе общественный бытъ и земскія учрежденія представятъ намъ полный и живой образецъ тѣхъ порядковъ, къ которымъ такъ называемые консерваторы другихъ странъ желали привести мѣстное самоуправленіе, но съ тою разницей, что Пруссія стремится всѣми силами освободиться отъ этихъ историческихъ своихъ преданій, между тѣмъ какъ слѣпые подражатели ея мечтаютъ о введеніи тѣхъ же системъ въ странахъ, гдѣ они никогда не существовали.

Общій характеръ внутренняго общественнаго и земскаго управленія въ Пруссіи, какъ мы объяснили въ введеніи къ этому сочиненію, есть сословный. Мѣстныя учрежденія носятъ названіе ständische Verfassung, Kreis-Provinzialstände. Съ самой первой ступени общественной организаціи мѣстные жители распредѣляются на три разряда: Gutsherren—землевладѣльцы, Bürger—город-

скіе жители, Bauern—крестьяне, и это различіе проводится послѣдовательно, неуклонно черезъ весь организмъ прусской монархіи, черезъ всѣ инстанціи сельскаго и городскаго, окружнаго и областнаго управленій.

О представительствѣ народа или земства въ прусскомъ законодательствѣ нѣтъ и рѣчи. Оно вѣдаетъ и признаетъ не людей, не землю, а только сословія, корпорацію, города, помѣстья, сельскія общины — Gutsherrschaft, Städte, Landgemeinden.

Поэтому для уразумѣнія этого порядка нужно прежде всего представить себѣ ясно значеніе этихъ трехъ составныхъ частей прусскаго общества, изъ которыхъ каждая имѣетъ свое историческое происхожденіе, свои особые лѣтописи и документы и каждая развивалась глубокомысленно, медленно и чинно съ послѣдовательностію, свойственной всѣмъ дѣйствіямъ германскаго народа.

Нѣмецкая сельская община называется Landgemeinde. Происхожденіе ея теряется во мракѣ среднихъ вѣковъ, и въ первобытной своей формѣ она дѣйствительно была Gemeinde—община, основанная на общемъ поземельномъ владѣніи. Но уже со временъ реформаціи начался постепенный переходъ къ участковому землевладѣнію и въ то же время таковое же послѣдовательное подчиненіе крестьянскихъ обществъ мѣстнымъ властямъ, правительственнымъ и патримоніальнымъ.

Общины раздѣлились, какъ и у насъ въ Россіи, на вольныя и частныя. Первыя завѣдывались коронными чиновниками—Grafen, вторыя вотчинными владѣльцами Gutsherrn; эти начальники совершенно перервали прямыя отношенія простаго народа съ правительствомъ и, поставленные въ видѣ посредниковъ, вскорѣ заслонили вовсе этимъ посредничествомъ власть закона, суда и государя надъ низшимъ классомъ сельскихъ обывателей.

Эта черта и составляетъ одно изъ главнѣйшихъ различій между нашимъ сельскимъ бытомъ и германскимъ: въ Россіи черныя волости, соотвѣтствующія нѣмецкой freie Gemeinde оставались до временъ Петра I самостоятельными общественными союзами, непосредственно сносившимися съ центральными учрежденіями; по-

мѣщичьи крестьяне, закрѣпленные за частными владѣльцами, сохранили большею частію и свое мірское самоуправленіе и подсудность общимъ царскимъ узаконеніямъ.

Въ Пруссіи все перешло къ землевладѣльцамъ; всѣ права верховной власти пріостановились на первой инстанціи; графы и вотчинники принадлежали одинаково къ сословію крупныхъ собственниковъ съ тѣмъ только различіемъ, что первые опредѣлялись отъ короны для управленія такъ называемыхъ вольныхъ общинъ, вторые завѣдывали вотчинными округами по нраву владѣнія.

Порядокъ управленія опредѣлялся не законодательнымъ порядкомъ, не распоряженіемъ высшаго правительства, не царскими указами, какъ въ Россіи, или актами короля и парламента, какъ въ Англіи, а частными договорами, личными сдѣлками, мѣстными обычаями; они назывались Urbarien, Observanz, Gewohnheitsrecht; эти грамоты, большею частію насильственно установленныя, наложенныя отъ землевладѣльцевъ на сельскихъ жителей по праву сильнаго, во времена неограниченнаго самовластія феодальныхъ владыкъ, и остаются понынѣ единственными легальными основаніями внутренняго сельскаго управленія въ Пруссіи [2]).

Такимъ образомъ, подъ вліяніемъ крупнаго землевладѣнія, полновластно управлявшаго страной, крестьянскія общины стали быстро разлагаться; общинное землевладѣніе осталось только въ видѣ общихъ выгоновъ, лѣсовъ и угодій, принадлежащихъ казнѣ, въ коихъ нѣкоторое, но весьма ограниченное право пользованія предоставлялось окольнымъ жителямъ, но съ условіемъ, чтобы они охраняли эти имущества отъ поврежденій и завѣдывали бы ихъ хозяйственнымъ управленіемъ.

Въ XVI столѣтіи общинамъ нанесенъ былъ роковой ударъ постановленіемъ, что всѣ крестьянскія земли, на владѣніе коихъ не предъявлены акты и документы, возвращаются въ полное распоряженіе вотчинныхъ владѣльцевъ [3]).

Этимъ подведенъ былъ окончательный итогъ историческому существованію нѣмецкой Gemeinde и въ концѣ XVIII столѣтія онъ, уже является не общественнымъ союзомъ, не житейской группой,

а единственно территоріальнымъ округомъ, противополагаемымъ вотчинному, Gutsbezirk. Законъ 1821 г. о разверстаніи общественныхъ угодій (Gemeinheits—Theilungsordnung, 7 Juli 1821) окончательно отмѣнилъ всѣ виды общиннаго владѣнія. Сельская община осталась выраженіемъ крестьянскаго поселенія и нынѣ дѣйствующій законъ опредѣляетъ ее слѣдующими словами:

„Landgemeinde образуется изъ всѣхъ владѣльцевъ крестьянскихъ земель (Bauerlichen Grundstück), лежащихъ въ чертѣ селенія (Dorf), или въ предѣлахъ полеваго надѣла (Feldmark); крестьянской землей (Bauernland) признаются всѣ тѣ участки, на коихъ по прежнимъ узаконеніямъ лежали повинности, исправляемыя крестьянами; черта селенія (Dorffeldmark) опредѣляется дѣйствительнымъ владѣніемъ на основаніи обычаевъ и грамотъ, доселѣ существовавшихъ“ [4]).

Такимъ образомъ въ Пруссіи уже въ началѣ настоящаго столѣтія послѣдовало то радикальное преобразованіе, къ коему стремятся у насъ противники общиннаго землевладѣнія, и преобразованіе это совершенно въ томъ именно смыслѣ, какъ они желаютъ и провозглашаютъ въ Россіи.

Хозяйственная связь сельской общины расторгнута — административная сохранена.

Gemeinde означаетъ только группу отдѣльныхъ смежныхъ владѣній, признаваемыхъ на основаніи древнихъ грамотъ крестьянскими землями; люди, водворенные на этихъ земляхъ, называются крестьянами (Bauern); общественной внутренней связи нѣтъ никакой и между домохозяевами, живущими врозь—общество ихъ есть только формальное, наружное, оффиціальное, имѣющее въ виду не общія пользы и нужды, а только общія повинности, обязанности и службы.

Рядомъ съ ними, съ этими округами мелкихъ владѣльцевъ— крестьянъ, возникли другія группы частныхъ землевладѣльцевъ дворянскаго происхожденія и такъ какъ первыя назывались обществами (Gemeinden), потому что были населены простолюдинами, такъ и вторыя назывались вотчинами (Gutsherrschaften), потому

8*

что принадлежали знатнымъ родамъ; эти дворянскія имѣнія всегда были и остались особыми общественными союзами: они не вошли какъ въ Англіи въ общую связь съ прочими имуществами по церковному, земскому и мировому управленіямъ, но строго и безусловно отдѣлились въ особый разрядъ, не имѣвшій ничего общаго съ сельскими общинами; люди, водворенные въ чертѣ этихъ вотчинъ, считались подданными (Unterthanen) землевладѣльца; они были подвластны вотчиннику (Gutsherrn) не только въ аграрныхъ своихъ отношеніяхъ, не только въ работѣ и повинностяхъ, но и во всѣхъ административныхъ и общественныхъ дѣлахъ, въ судѣ и расправѣ, въ церковномъ, учебномъ управленіи; подданство ихъ было двойное, двустепенное: въ первой инстанціи они подлежали владѣльцу, во второй государю, обоимъ безусловно, какъ двуличной верховной власти. Изъ этого основнаго понятія о подданствѣ (Unterthänigkeit) людей, водворенныхъ на вотчинахъ земскихъ нѣмецкихъ дворянъ, образовался второй элементъ германской общественной организаціи Gutsherrschaft—вотчинное право.

Оно по нѣкоторымъ признакамъ рѣзко отличается отъ нашего крѣпостнаго права—Leibeigenschaft. Подданные вотчинныхъ имѣній не были собственно прикрѣплены къ мѣсту ихъ жительства и къ лицу владѣльца, они владѣли землей не на правахъ обязательнаго пользованія, а на полномъ правѣ собственности; по крайней мѣрѣ въ предѣлахъ вотчиннаго округа (Gutsbezirk) рядомъ съ фермерами и оброчниками, снимавшими помѣщичьи земли, жили и такъ называемые вольные люди на собственныхъ своихъ земляхъ. Они пользовались по буквѣ закона и правомъ вольнаго перехода отъ одного владѣльца къ другому и правомъ распоряжаться своими недвижимыми имуществами, но эти номинальныя права были по существу отмѣнены полновластной опекой, предоставленной владѣльцу надъ всѣми вольными и невольными жителями его вотчины; такъ напримѣръ, переходъ зависѣлъ отъ разрѣшенія владѣльца и самое право владѣнія собственными землями было подчинено такимъ строгимъ условіямъ, что вотчинникъ могъ отобрать землю отъ своего подданнаго, коль скоро онъ оказывал-

ся нерадивымъ къ хозяйству или неспособнымъ къ полевымъ работамъ.

Такимъ образомъ, благородное и дальновидное нѣмецкое рыцарство успѣло провести весьма тонкое различіе между грубымъ правомъ крѣпостной зависимости (Leibeigenschaft) и мягкимъ понятіемъ о подданствѣ (Unterthänigkeit), и когда пришло время уступокъ великодушно пожертвовало первымъ, чтобы спасти послѣднее; въ сущности этимъ патріотическимъ пожертвованіемъ оно не измѣнило своего соціальнаго положенія; всѣ тѣ права, которыя были нѣкогда приписаны крѣпостному владѣльцу по праву сильнаго, были перенесены или переписаны на имя вотчинника по силѣ закона; денежныя и рабочія повинности были выкуплены; право суда, расправы и даже хозяйственнаго управленія осталось всецѣло въ рукахъ дворянъ и простиралось на всѣхъ сельскихъ обывателей, водворенныхъ не только на ихъ земляхъ, но и на всѣхъ земельныхъ угодьяхъ, приписанныхъ по древнимъ грамотамъ къ его вотчинному округу.

Изъ этого видно, что въ Пруссіи сословное разъединеніе имѣетъ глубокое историческое значеніе; оно выросло изъ нѣдръ самой нѣмецкой земли и наложило свою печать на все поземельное владѣніе.

Dorfmark и Gutsfeldmark, Bauerland и Rittergut, Gemeinde и Gutsherrschaft были сопоставлены во всей Пруссіи, какъ два противоположные вида общественной организаціи, какъ два разряда имуществъ, изъ коихъ вытекаетъ различіе людей, на нихъ обитающихъ, и противоположность ихъ была дѣйствительная, полная, коренная и непримиримая.

Вотчина (Gutsfeldmark) означаетъ не помѣстье, не имѣніе, въ смыслѣ частнаго владѣнія одного лица, а территоріальный округъ, въ чертѣ коего крупный владѣлецъ дворянскаго имѣнія имѣетъ право суда и расправы не только надъ оброчными содержателями своей земли, но и надъ другими владѣльцами собственныхъ своихъ участковъ, если эти участки лежатъ въ чертѣ вотчиннаго округа. Люди вольные и крестьяне собственники могли быть въ

то же время подданными частнаго землевладѣльца и это подданство (Unterthänigkeit) ставило ихъ во всѣхъ аграрныхъ и общественныхъ отношеніяхъ въ полную зависимость отъ Gutsherrn. Положеніе это еще болѣе усложнялось тѣмъ, что вольныя общины не отдѣлялись межами отъ вотчинъ и что въ одномъ и томъ же селеніи были дворы, приписанные къ Landgemeinde и полевые участки, принадлежащіе къ Herrschaft, такъ что антагонизмъ сословій развивался въ тѣсной средѣ черезполоснаго землевладѣнія.

Въ исходѣ XVIII столѣтія положеніе это сдѣлалось невыносимымъ и 1-го іюня 1794 г. Пруссія открыла эру реформъ изданіемъ сельскаго устава (Allgemeines Landrecht). Съ тѣхъ поръ послѣдовательными узаконеніями 1806, 1807 и 1812 годовъ уничтожено было крѣпостное право Leibeigenschaft, но вотчинное Gutsherrschaft понынѣ существуетъ въ полномъ видѣ средневѣковыхъ преданій.

Главныя черты настоящаго общественнаго устройства слѣдующія:

Вотчинныя права были временно отмѣнены закономъ 11 мая 1850 г., но такъ какъ этотъ законъ обѣщалъ общій пересмотръ мѣстныхъ уставовъ, то черезъ 3 года а именно 14 мая 1853 г. реакціонерной партіи удалось провести новую мѣру, по коей впредь до пересмотра и изданія положенія о мѣстномъ управленіи, всѣ прежніе порядки суда и расправы возстановлены въ полной силѣ.

Вслѣдствіе этого по настоящее время сельское населеніе остается при прежней своей организаціи, подраздѣляясь на вольныя общины и вотчины.

Составъ первыхъ, какъ выше объяснено, опредѣляется древними договорами и обычаями, но можетъ быть измѣненъ по распоряженію мѣстнаго начальства (ландрата и президента провинціи), помимо согласія самихъ жителей.

Право голоса на общественныхъ сходкахъ опредѣляется тѣмъ же обычнымъ правомъ и частными уставами; законодательство общихъ указаній и правилъ не даетъ; въ случаѣ, если общество пожелаетъ исправить или измѣнить свой уставъ—Ortsverfassung,

то обязано представить проэктъ чрезъ губернское начальство (Regierung) на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Общимъ правиломъ полагается, что всѣмъ членамъ общества (Gemeindeberechtigte) принадлежитъ на сходкѣ по одному голосу; множественные голоса допускаются не иначе, какъ по особымъ постановленіямъ и въ видѣ исключенія. Въ Вестфаліи владѣтель имѣнія, обложеннаго по поземельному налогу выше 75 талер., имѣетъ нѣсколько голосовъ пропорціонально доходности имѣнія; наконецъ въ нѣкоторыхъ Gemeinden введено голосованіе по классамъ, такъ что податные обыватели, по размѣру податнаго оклада, имѣютъ или одинъ полный голосъ, или дробный $^1/_3$, $^1/_4$, $^1/_6$ голоса.

Права общественныхъ сходокъ (Gemeindeversammlung) относятся а) къ обсужденію своихъ пользъ и нуждъ и b) къ управленію общественнымъ имуществомъ; но въ томъ и другомъ предметѣ, администрація, то есть Landrath и Regierung остаются высшими судьями законности дѣйствій обществъ. Судебному разбирательству общественныя дѣла не подлежатъ. Только въ случаѣ обвиненія сельскаго начальства (Gemeindevorstand) дозволяется переносить дѣло на судебное разсмотрѣніе.

Сельское начальство (Gemeindevorstand) состоитъ изъ старшины (Schultze) и двухъ его помощниковъ (Schöppen).

Порядокъ опредѣленія въ эти должности различенъ: а) въ нѣкоторыхъ обществахъ, но только въ тѣхъ, гдѣ это именно выговорено въ мѣстномъ уставѣ, сельскіе начальники избираются сходомъ (Gemeindeversammlung), b) въ другихъ, должность старшины закрѣплена за извѣстнымъ участкомъ земли, и владѣлецъ этого участка (Schultzengut) исправляетъ службу во все время, пока имъ владѣетъ и передаетъ свое старшинство вмѣстѣ съ передачей имѣнія, с) въ третьихъ, старшина опредѣляется вотчиннымъ начальствомъ (gutsherrliche Obrigkeit) по представленію сельскаго схода. Этотъ послѣдній порядокъ составляетъ общее правило, прочіе только исключенія.

Во всѣхъ случаяхъ утвержденіе въ должности подлежитъ ландрату, или губернскому начальству.

Въ хозяйственномъ своемъ управленіи нѣмецкая Gemeinde строго подчиняется съ одной стороны администраціи, съ другой вотчинному начальству; она не можетъ пріобрѣтать общественнаго имущества безъ согласія ландрата въ вольныхъ общинахъ, или владѣльца въ вотчинныхъ; не имѣетъ даже права снимать въ аренду постороннія земли безъ утвержденія тѣхъ же начальствъ; по управленію лѣсными общественными дачами общинамъ предписывается порядокъ эксплуатаціи и запрещается безъ разрѣшенія начальства расчистка лѣса и превращеніе лѣсныхъ участковъ въ другія угодья; всякое отступленіе отъ хозяйственнаго плана, утвержденнаго начальствомъ для обработки полей, строжайше запрещается; наконецъ относительно смѣтъ и раскладокъ внутри обществъ, ландрату предоставляется право требовать ихъ составленія и предъявленія, и въ случаѣ, еслибы общество отказалось отъ исполненія обязательной повинности, ландрату или губернскому начальству (въ Вестфаліи) поручается составить дополнительную смѣту, произвести раскладку, и взимать сборъ.

Изъ этого очерка общественныхъ учрежденій въ Пруссіи мы видимъ, что они имѣютъ весьма шаткую самостоятельность и еще слабѣйшую связь; общіе интересы между членами общинъ состоятъ только въ пользованіи общественными угодьями, выгонами и лѣсами. Но и въ этомъ отношеніи права мѣстныхъ жителей со всѣхъ сторонъ обрѣзаны и стѣснены такъ, что въ сущности эти общественныя имущества должны быть признаны скорѣе государственными, управленіе коихъ поручено сельскимъ начальникамъ для сокращенія расходовъ на управленіе и обезпеченія исправнаго поступленія доходовъ. Только еще въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и въ видѣ исключенія сохранилось право общаго выгона, какъ последнее преданіе первобытнаго общиннаго владѣнія.

Но въ тоже время, какъ отмѣнялись эти древнія формы крестьянскаго общиннаго быта, какъ несовмѣстныя съ требованіями новѣйшей сельско-хозяйственной культуры, частное землевладѣніе умѣло оберечь себя отъ преобразованія своихъ не менѣе обветшалыхъ и несообразныхъ формъ владѣнія, и пожертвовавъ

крѣпостными правами, успѣло спасти патримоніальныя преимущества и весь прежній складъ своего благороднаго помѣстнаго права. Gutsherrschaft, Gutsherrlichkeit, Dominium есть остатокъ прежней помѣщичьей власти, вторая ея половина, сохранившаяся доселѣ въ Пруссіи послѣ отмѣны первой въ 1807 г. Она происходитъ изъ прежнихъ правъ суда и расправы надъ подданными (Unterthanen) и приписывается всѣмъ тѣмъ имѣніямъ дворянскимъ (Rittergüter), которыя въ прежнія времена ими пользовались и имѣли подданныхъ; кругъ вѣдомства вотчины не ограничивается имѣніемъ, принадлежащимъ вотчинному владѣльцу, ни людьми, водворенными на его землѣ; онъ распространяется и на вольныхъ людей, живущихъ на собственныхъ земляхъ его вотчиннаго округа, Gutsbezirk. Чѣмъ опредѣляются границы этихъ округовъ, это остается въ юридическомъ смыслѣ неизвѣстно и вѣроятно должно быть объяснено древними актами владѣнія. Но въ настоящемъ положеніи вещей понятіе объ имѣніи Gut независимо отъ вотчины-Gutsbezirk; вотчинникъ, прикупая земли, не присоединяетъ ихъ къ вотчинному своему округу—и на оборотъ, округъ его можетъ заключать въ себѣ и земли, ему непринадлежащія [5]).

Такимъ образомъ эти патримоніальные округа имѣютъ такое же общественное значеніе, какъ и вольныя общины.

Вотчинникъ представляетъ въ своемъ лицѣ не только сельское начальство, но и все сельское общество, къ его округу принадлежащее; голосъ его и его согласіе требуется не только для надзора за порядкомъ, но и для всѣхъ дѣлъ внутренняго, даже хозяйственнаго управленія, наконецъ въ полицейскомъ отношеніи онъ сравнивается по своимъ правамъ, не съ сельскимъ старшиной, или съ полицейскими служителями, но съ коронными полицейскимъ чиновникомъ и общимъ правиломъ полагается: a) что въ вотчинныхъ имѣніяхъ полиція принадлежитъ вотчиннику; b) въ волостныхъ общинахъ чиновнику, назначаемому отъ правительства.

Общинное начальство Schultze и Schöppen, напротивъ, признаются не полицейскими чиновниками, а полицейскими служите-

лями, то есть исполнительными агентами чиновниковъ и вотчинниковъ.

Изъ этого видно, что патримоніальный принципъ въ Пруссіи вовсе поглощаетъ общественный, и въ большей части областей вольная община составляетъ весьма рѣдкое исключеніе; во всѣхъ восточныхъ провинціяхъ (die sechs östlichen Provinzen), составляющихъ коренную Пруссію, судъ, расправа и вся мѣстная полиція находятся въ рукахъ дворянства подъ строжайшимъ контролемъ администраціи.

Въ городскихъ обществахъ самоуправленіе нѣсколько самостоятельнѣе.

Въ избирательныхъ собраніяхъ участвуютъ съ правомъ голоса всѣ обыватели, платящіе 4 талера прямыхъ налоговъ, что соотвѣтствуетъ чистому доходу отъ 200 до 300 талеровъ. Они избираютъ городскихъ депутатовъ (Stadtverordnete), а сіи послѣдніе магистратъ, состоящій изъ бургомистра и ратмановъ. Собранію городскихъ депутатовъ (Stadtverordneten-Versammlung) приписаны очень широкія права, хозяйственное управленіе городскимъ имуществомъ, составленіе смѣтъ и раскладокъ, заключеніе займовъ, введеніе нѣкоторыхъ повинностей. Магистрату принадлежитъ и мѣстная полицейская власть во всѣхъ городахъ, гдѣ она особыми узаконеніями не изъята изъ его предметовъ вѣдомства.

Но точно такъ, какъ и въ сельскомъ общественномъ управленіи, администрація имѣетъ надъ магистратами неограниченное право надзора (Oberaufsicht) и право утвержденія (Genehmigung). Правительство распространяется на всѣ постановленія и мѣропріятія городскихъ собраній и властей.

Вторую высшую инстанцію мѣстнаго управленія въ Пруссіи составляютъ окружныя собранія—Kreisstände, соотвѣтствующія нашимъ земскимъ собраніямъ, и окружные начальники—Landräthe.

Провинціальныя собранія—Provinzialstände едва ли могутъ быть причислены къ земскимъ учрежденіямъ, потому, что они имѣютъ болѣе характеръ политическихъ представительныхъ собра-

ній, хотя впрочемъ и въ томъ и въ другомъ отношеніи значеніе ихъ очень слабое.

Въ окружныхъ земскихъ собраніяхъ, Kreisstände, сословная организація, которую мы описали въ общественныхъ учрежденіяхъ, получила высшее и полнѣйшее свое выраженіе. Члены собранія раздѣляются на 3 Stände, въ нѣкоторыхъ областяхъ на 4. Первый Stand дворянство, Ritterschaft, второй города Städte, третій сельскія общины—Landgemeinde. Въ нѣкоторыхъ областяхъ признается еще четвертое сословіе Standesherrn, состоящее изъ знатнѣйшихъ родовъ нѣкогда владѣтельныхъ, нынѣ медіатизированныхъ принцовъ.

Standesherrn пользуются именнымъ голосомъ въ окружныхъ и провинціальныхъ собраніяхъ, переходящимъ отъ отца къ сыну по праву первородства.

Дворяне Rittergutsbesitzer имѣютъ голосъ по праву владѣнія (Virilstimme) и всякое лице, какого бы рожденія оно ни было, получаетъ право участія въ земскомъ представительствѣ, коль скоро пріобрѣтаетъ дворянское имѣніе извѣстнаго размѣра.

Города и сельскія общины избираютъ депутатовъ, первые въ числѣ, опредѣленномъ по мѣстнымъ уставамъ и городскимъ положеніямъ, вторые по 3 депутата отъ каждаго округа, сколько бы ни было въ немъ крестьянскихъ обществъ.

Общее число депутатовъ во всѣхъ 322 Kreise Прусской монархіи 5968; изъ нихъ отъ дворянства 4810; отъ прочихъ сословій 1158. На $4^{1}/_{2}$ дворянъ приходится по 1 голосу отъ другихъ сословій; это называется въ Пруссіи сословнымъ представительствомъ—Ständeverfassung, и эти то собранія признаются органами мѣстнаго самоуправленія. Постановленія ихъ обязательны для всего округа; они ходатайствуютъ о нуждахъ и пользахъ всѣхъ сословій, и пользуются даже по новѣйшимъ узаконеніямъ правомъ облагать всѣхъ обывателей округа повинностями, или устанавливаемыми съ утвержденіемъ правительства.

Наконецъ, самое существенное право окружныхъ собраній есть представленіе кандидатовъ въ должность ландрата, и это избра-

ніе составляетъ, можно сказать, главную связь между помѣстнымъ дворянствомъ и прусскимъ Beamtenthum, то есть администраціей.

Пруссія раздѣляется на 8 областей (Provinzen), 25 губерній (Bezirken) и 332 округа или уѣзда (Kreise); начальникъ Kreis-a есть ландратъ и потому эти округа также называются landräthliche Kreise; первоначально, при составленіи проэкта о внутреннемъ управленіи, Kreise, повидимому, предназначались исключительно для земскаго управленія и должны были служить связью между сельскими обществами, городами и частными землевладѣльцами, какъ высшая и общая инстанція мѣстнаго управленія. Но это назначеніе никогда не было достигнуто; вмѣсто представителей обществъ окружныя собранія превратились въ представителей дворянскихъ имѣній, и вмѣсто обѣщанной самостоятельности получили только совѣщательный голосъ.

Такимъ образомъ между губерніями и губернскими начальниками (Regierungen) съ одной стороны и обществами (Gemeinden) съ другой образовалась промежуточная инстанція въ родѣ нашихъ уѣздовъ, но съ тѣмъ различіемъ, что общественные интересы въ нихъ уже не имѣютъ представителей и что администрація въ этой средѣ дѣйствуетъ чрезъ должностное лицо — ландрата, назначаемаго правительствомъ изъ мѣстныхъ дворянъ землевладѣльцевъ.

Ландратъ по своему общественному положенію принадлежитъ къ мѣстному населенію, избирается изъ числа землевладѣльцевъ округа, долженъ имѣть извѣстный цензъ, различный по областямъ; это придаетъ ему значеніе мѣстнаго, земскаго, выборнаго начальника.

Но съ другой стороны, онъ опредѣляется правительствомъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ отъ дворянства, во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчиняется и даетъ отчетъ губернскому начальству, наблюдаетъ за дѣйствіями общественныхъ и окружныхъ собраній, утверждаетъ или пріостанавливаетъ ихъ постановленія, и вообще относится къ нимъ не какъ представитель ихъ интересовъ, но какъ посторонній начальникъ, оберегающій исключительно правительственныя пользы, законъ и порядокъ.

Kreistag, Kreisdeputirte имѣютъ тоже двоякое значеніе: они

считаются представителями всѣхъ общественныхъ отношеній (Communalangelegenheiten) и въ тоже время помощниками ландрата (Amtsgehülfe des Landraths); они завѣдываютъ всѣми общественными дѣлами безъ вѣдома и спроса обществъ (ohne Rücksprache mit den Communen), но въ свою очередь обязаны исполнять всѣ порученія ландрата, какія онъ заблагоразсудитъ имъ дать.

Это іерархическое подчиненіе обществъ и городовъ окружному собранію Kreistag, составленному почти исключительно изъ депутатовъ отъ землевладѣльцевъ, сихъ послѣднихъ ландрату, избранному изъ ихъ среды и наконецъ самого ландрата коронному губернскому начальству (Regierung) и составляетъ главное, отличительное свойство прусскаго мѣстнаго управленія.

Оно возникло изъ противодѣйствія двухъ равныхъ силъ: аристократическихъ стремленій землевладѣльческаго класса и централизаціи, преслѣдуемой правительствомъ—первая успѣла провести свой принципъ на столько, что номинальное наружное представительство общихъ интересовъ осталось за однимъ дворянствомъ; что всѣ прочія сословія были вытѣснены изъ земскихъ окружныхъ собраній, и допущены въ провинціальныя въ такомъ меньшинствѣ, что сдѣлались безгласными свидѣтелями совѣщаній благородныхъ рыцарей. Но далѣе аристократическій элементъ не проникъ; онъ остановился на почетномъ правѣ, предоставленномъ землевладѣльцамъ, засѣдать отдѣльно отъ прочихъ сословій и въ составѣ особаго чина Stand—въ большинствѣ, подавляющемъ голоса низшихъ классовъ, и на правѣ представлять кандидатовъ въ должность окружныхъ начальниковъ—ландратовъ и этими почетными правами, по видимому, удовлетворился. За тѣмъ самое дѣло, то есть управленіе взято было въ руки коронными чиновниками (Beamten), и выборный ландратъ превратился въ послушное орудіе администраціи; честь была соблюдена, рыцари были спасены отъ унизительнаго непосредственнаго соприкосновенія съ чиновникомъ и между собой и начальствомъ поставили посредника, хотя и назначаемаго отъ короны, но избираемаго изъ ихъ среды. Болѣе они сдѣлать не могли, или не успѣли; этого посредника они не могли сдѣ-

лать самостоятельными, потому что на нихъ тяготѣлъ гнетъ властолюбивой бюрократіи, и не успѣли сдѣлать самихъ себя независимыми, потому что порвали всѣ связи съ народомъ.

Единственный, окончательный результатъ, достигнутый этой общественной организаціей, было подавленіе сельскихъ обществъ, номинальное торжество дворянства и дѣйствительное владычество бюрократіи.

Но это описаніе не было бы ни полно, ни вѣрно, если бы мы остановились на этомъ моментѣ и не упомянули о дружныхъ усиліяхъ всѣхъ лучшихъ общественныхъ дѣятелей Пруссіи къ прекращенію такого ненормальнаго положенія и къ возстановленію правильнаго организма во внутреннемъ управленіи страны.

Всѣ современные публицисты и государственные люди Пруссіи согласны въ томъ, что настоящіе порядки не могутъ быть долѣе удержаны, что многіе изъ нихъ, какъ то, патримоніальная юрисдикція, уже потеряли всякое значеніе, и споръ между ними идетъ собственно только о томъ, слѣдуетъ ли вовсе отмѣнить всю систему мѣстнаго самоуправленія, какъ механизмъ двойной и излишній при введенномъ народномъ представительствѣ, или же исправить и дополнить нынѣшнія общественныя и земскія учрежденія по указаніямъ опытовъ и примѣровъ другихъ странъ.

Вопросы эти въ Пруссіи стоятъ на первой очереди и главные предметы изслѣдованій и преній суть слѣдующіе:

Во первыхъ, указываютъ на несообразное распредѣленіе сельскаго населенія и выставляютъ слѣдующія цифры: въ 6 восточныхъ областяхъ числится въ настоящее время a) сельскихъ обществъ 26879 — изъ коихъ болѣе 25%, а именно 7417 имѣютъ жителей менѣе 100 душъ об. п. (50 ревизскихъ) и только 549 обществъ достигаютъ 1000 душъ об. п. (500 ревизскихъ); b) дворянскихъ имѣній считается 11714, изъ нихъ 7884 пользуются вотчинными правами (Gutsherrlichkeit).

Малолюдность сельскихъ обществъ лишаетъ ихъ всякой самостоятельности и дѣлаетъ ихъ вовсе неспособными къ избранію изъ своей среды должностныхъ лицъ и вообще къ исправному отбы-

ванію службъ и повинностей. Для усиленія ихъ состава предполагается слить эти мелкія общества—Landgemeinden въ крупныя волости Gesammtgemeinden, по примѣру новыхъ округовъ unions, введенныхъ въ Англіи; въ этомъ предположеніи сходятся какъ проэктъ, представленный правительствомъ въ 1860 г., такъ и представленія либеральной партіи прусскаго парламента, заявляемыя почти ежегодно въ каждой сессіи.

Второй вопросъ есть порядокъ избранія гласныхъ въ окружныя собранія Deputirten des Kreistags. Какъ выше сказано, окружныя собранія, соотвѣтствующія въ Пруссіи нашимъ земскимъ, уѣзднымъ составляются: a) изъ всѣхъ владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній, пользующихся голосомъ по праву Virilstimme; b) изъ гласныхъ отъ городовъ по выбору отъ 1 до 3 отъ каждаго города c) и изъ представителей сельскихъ общинъ, коихъ назначается по каждому уѣзду (Kreise) не болѣе трехъ отъ всѣхъ обществъ вмѣстѣ.

Въ 1860 г. министръ графъ Шверинъ представилъ слѣдующую таблицу общаго числа гласныхъ въ 322 собраніяхъ восточной Пруссіи.

Гласныхъ дворянъ было.	4810
Депутатовъ отъ городовъ	523
Депутатовъ отъ сельскихъ обществъ	635
Всего. . .	5968

Это многозначительное заявленіе кажется рѣшило участь земскихъ учрежденій въ Пруссіи, и съ того времени самые ярые поборники старыхъ порядковъ убѣдились въ невозможности защищать столь ненормальное положеніе вещей.

Но охранительная партія еще продолжаетъ борьбу на нѣкоторыхъ пунктахъ, отстаиваемыхъ ею съ отчаяннымъ упорствомъ: ей особенно дорого такъ называемое право голоса по владѣнію (Virilstimme), приписанное всякому рыцарскому имѣнію Rittergut; здѣсь надо замѣтить, что право вотчиннаго суда (Gutsherrlichkeit) независимо отъ права земскаго представительства; первое теряется, коль скоро имѣніе по раздѣлу или продажѣ

распадается на участки ниже извѣстной нормы (около 1000 т. дохода); но второе во всякомъ случаѣ остается неотъемлемою принадлежностію имѣнія, пользующагося правами рыцарства Ritterschaft. Таковыя имѣнія называются zur Kreisständeschaft berechtigte Güter; ихъ считалось въ 1860 г. 11,714, между тѣмъ какъ въ тѣхъ же шести обществахъ насчитывалось около 1800—1900 частныхъ владѣній, превышающихъ по своей доходности нормальный доходъ рыцарскихъ помѣстій и не пользовавшихся правомъ голоса.

Новѣйшія реформы, предложенныя съ двухъ сторонъ отъ правительства и отъ либеральной партіи прусскихъ палатъ, сходятся въ томъ отношеніи, что предлагаютъ отмѣнить исключительное право рыцарскихъ имѣній на земское представительство, и слить всѣхъ землевладѣльцевъ въ одинъ общій избирательный съѣздъ для выбора депутатовъ въ Kreistag; но споръ еще продолжается о томъ, будутъ ли допущены къ праву выбора всѣ землевладѣльцы, или образованы особые съѣзды крупныхъ помѣщиковъ (Wahlverband der grossen Grundbesitzer); въ послѣднемъ случаѣ предполагается отдѣлить въ особый съѣздъ всѣ тѣ имѣнія, доходность коихъ превышаетъ 1000 талеровъ или пространство 1000 моргеновъ (250 дес.) и всѣхъ прочихъ владѣльцевъ оставить въ съѣздѣ сельскихъ обществъ, въ коемъ они и доселѣ числились; преобразованіе состояло бы только въ томъ, что крупные собственники уже не пользовались бы болѣе самостоятельнымъ голосомъ (Virilstimme) въ собраніи по праву владѣнія, и считались бы только выборщиками.

Другой спорный вопросъ есть распредѣленіе общаго числа гласныхъ между сословіями Stände; реакціонерная партія предлагаетъ ограничить всю реформу тѣмъ, чтобы предоставить сельскимъ обществамъ выборъ 6 гласныхъ въ каждое окружное собраніе, вмѣсто нынѣ отъ нихъ высылаемыхъ 3. Правительство внесло въ 1860 году проэктъ, по коему пропорція гласныхъ отъ землевладѣльцевъ къ гласнымъ отъ сельскихъ обществъ установляется по размѣру, то есть числу моргеновъ землевладѣнія.

Наконецъ, коммисія палаты 1863 г. предложила расчитать эту пропорцію по каждому уѣзду особо по общей суммѣ поземельнаго сбора (Grundsteuer), платимаго частными землевладѣльцами и сельскими обществами.

Число выборщиковъ отъ сельскихъ обществъ предназначается по одному отъ 500 моргеновъ (125 дес.) владѣнія, въ городахъ по одному отъ 250 жителей.

Пренія по этимъ многосложнымъ проэктамъ, отложенныя по случаю войны 1861 г. еще не пришли къ заключенію; но изъ слѣдующей таблицы видно, какая радикальная реформа ожидаетъ прусское юнкерство, если послѣдній проэктъ будетъ принятъ, въ чемъ едва ли оно само еще сомнѣвается.

По нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ гласныхъ дворянъ считается 4810

гласныхъ отъ сельскихъ обществъ 635

По проэкту министра графа Шверина 1860 года предполагается гласныхъ дворянъ 1458

гласныхъ отъ обществъ по 6 на каждый уѣздъ . 1932

Наконецъ, по проэкту коммисіи, на основаніи поземельнаго сбора число дворянъ уменьшится до 1030; гласныхъ отъ сельскихъ обществъ по примѣрному расчету должно быть вдвое. Въ виду этой радикальной мѣры, угрожающей прусскому юнкерству потерей всего вліянія, охранительная партія умѣрила свои притязанія и отстаиваетъ только, какъ послѣдній якорь своего спасенія, скромное право имѣть въ Kreistag-ѣ во всякомъ случаѣ не менѣе половины всѣхъ голосовъ; прогрессисты (die Fortschrittspartei) даютъ имъ только $^1/_3$ или $^1/_4$.

Ко всѣмъ этимъ спорнымъ вопросамъ присоединяется еще въ новѣйшее время, въ 1863 г. новый проэктъ, предложенный нѣкоторыми депутатами о преобразованіи должности ландрата. Выше мы старались объяснить, что должность эта составляетъ главную связь между прусскимъ рыцарствомъ и администраціей: предлагаемые отъ землевладѣльцевъ и утверждаемые правительствомъ ландраты составляютъ въ Пруссіи такую же всевѣдающую власть, какъ

мировые судьи въ Англіи. Но хотя порядокъ опредѣленія въ эти обѣ должности въ Пруссіи и Англіи одинаковый, по существу своему онѣ глубоко различаются: англійскіе мировые судьи отъ администраціи независимы, ландраты ей безусловно подчинены. Первые не считаются ни начальниками мѣстныхъ учрежденій, ни агентами центральныхъ властей, а только посредниками, надзирающими отъ имени верховной власти за порядкомъ, спокойствіемъ, безопасностію — за гражданскимъ миромъ (Justice of the Pace). Вторые прусскіе ландраты, хотя и исходятъ изъ того же общественнаго круга, какъ и англійскіе судьи, со дня своего назначенія теряютъ вовсе земское свое значеніе и превращаются всецѣло въ чиновниковъ, подсудныхъ правительственнымъ властямъ, губернскимъ правленіямъ (Regierungen) и областнымъ начальникамъ (Ober-Präsidenten).

По мѣрѣ того, какъ выясняются правильныя понятія о земской организаціи, настоящее положеніе ландратовъ оказывается также невозможнымъ; право представлять кандидатовъ отъ однихъ землевладѣльцевъ само собой отмѣняется, коль скоро большинство голосовъ въ земскихъ окружныхъ собраніяхъ переходитъ къ прочимъ сословіямъ. Къ кому перейдетъ это право: къ земскимъ ли собраніямъ въ этомъ новомъ ихъ составѣ, гдѣ дворянство будетъ имѣть не болѣе $^1/_2$ или можетъ быть $^1/_3$ и $^1/_4$ голосовъ? или будетъ вовсе отмѣнено и предоставлено непосредственному усмотрѣнію правительства? Останутся ли ландраты предсѣдателями собраній, какъ они нынѣ состоятъ, или будутъ переименованы въ члены, съ правомъ голоса или безъ голоса? Будутъ ли они и впредь подчинены губернскимъ властямъ, или подсудны общимъ судебнымъ установленіямъ?

Всѣ эти вопросы нынѣ въ Пруссіи предложены, разсматриваются и обсуждаются всесторонне, съ послѣдовательностію, осмотрительностію и глубокомысліемъ, свойственными всѣмъ начинаніямъ германскихъ народовъ, и всѣ они стоятъ на первой очереди ожидаемыхъ преобразованій.

На нихъ и преимущественно на вопросѣ о ландратахъ прои-

зойдетъ вѣроятно окончательный и роковой бой между приверженцами демократическаго самоуправленія и защитниками сословно-приказной централизаціи, нынѣ существующей подъ именемъ Ständischeverfassung. Политическій смыслъ въ современной Пруссіи уже довольно развитъ, чтобы уразумѣть, что существо народныхъ вольностей и правъ заключается не столько въ формахъ центральнаго правленія и представительства, сколько въ самостоятельности мѣстнаго управленія.

Можно утвердительно сказать, что будущность прусской монархіи, развитіе ея въ смыслѣ англійскаго самоуправленія или французской централизаціи прямо зависитъ отъ того положенія, какое будетъ дано всевѣдающему и вездѣсущему органу мѣстнаго прусскаго управленія — ландрату. Останется ли онъ, какъ былъ доселѣ, агентомъ правительства и кандидатомъ дворянства, или превратится, какъ желаютъ и ожидаютъ, въ представителя земскихъ сословій, въ выборное и независимое должностное лицо?

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Прусское королевство въ отношеніи общественныхъ и земскихъ учрежденій раздѣляется на двѣ, очень рѣзко различающіяся части: западную (Вестфалія и Прирейнская Область) и восточную (всѣ прочія провинціи).

Въ первой подъ вліяніемъ французскаго законодательства, введеннаго въ началѣ настоящаго столѣтія, и впослѣдствіи отмѣненнаго, сословная разрозненность нѣсколько сгладилась; въ коренной Пруссіи она удержалась въ болѣе грубыхъ чертахъ. Такъ напримѣръ, въ первой патримоніальное право (Gutsherrlichkeit) распространяется только на округи вотчинныхъ имѣній (Gutsbezirk) и рядомъ съ ними существуютъ вольныя общины (Landgemeinde), независимыя отъ вотчинниковъ; во второй вольныя общины составляютъ только исключеніе и по общему правилу сельскія общества всѣ приписаны къ вотчинной полиціи сосѣднихъ имѣній.

Въ провинціальныхъ собраніяхъ (Provinziallandtage) двухъ западныхъ областей каждое сословіе имѣетъ равное число голосовъ—въ восточныхъ

крестьяне имѣютъ всего 79 голосовъ противъ 176 дворянскихъ и 139 городскихъ. Самыя основанія ихъ управленія различны: въ западныхъ уставы и положенія (Gemeindeordnungen), изданныя законодательнымъ порядкомъ, въ восточныхъ грамоты, договоры (Urbarien), заключенные частнымъ образомъ и восходящіе до самыхъ отдаленныхъ временъ.

Чтобы представить полную и ясную картину германскаго общественнаго быта, мы должны были придерживаться учрежденій Восточныхъ областей, какъ типу болѣе своеобразному, къ коему приближаются, или стремятся приблизиться землевладѣльцы нѣмецкаго происхожденія и другихъ странъ, признавая эти порядки лучшимъ и полнѣйшимъ осуществленіемъ своихъ сословныхъ интересовъ.

[2]) Urbarien, Observanz. Германская общественная организація отличается отъ всѣхъ другихъ тѣмъ, что основана на частномъ правѣ, а не на публичномъ. До исхода XVIII столѣтія и изданія Allgemeines Landrecht никакого общаго законоположенія о сельскомъ общинномъ устройствѣ не существовало, и самый этотъ уставъ узаконилъ только общіе порядки, внутреннее же управленіе и въ особенности раскладка и образъ исполненія повинностей остались на прежнихъ основаніяхъ, то есть на основаніи частныхъ договоровъ, инвентарій (Urbarien) и обычаевъ (Observanz).

Urbarien называлась грамата, установляющая отношенія между вотчинникомъ и его подданнымъ, и въ тоже время опредѣлявшая внутреннее управленіе сельскаго общества. Въ 1784 г. онѣ были пересмотрѣны особыми коммисіями, дѣйствія коихъ продолжались до 1809 года.

Пересмотръ этотъ не имѣлъ въ виду преобразованія или регулированія повинностей, но единственно приведеніе въ извѣстность существовавшихъ дотолѣ отношеній. Въ послѣдствіи когда помѣщичьи права были отмѣнены, тѣ же грамоты остались обязательными во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ, кромѣ отмѣненныхъ крѣпостныхъ, и Urbarien сохранили свою силу.

Observanz означаетъ такіе порядки, которые по обычаю распространяются на цѣлый округъ или группу нѣсколькихъ обществъ.

Этими двумя частными, до крайности разнообразными положеніями и опредѣляется въ Пруссіи внутренняя раскладка общественныхъ и земскихъ повинностей, которая по этому не представляетъ никакой общей органической связи и не можетъ быть описана въ общихъ чертахъ.

[3]) Отмѣна общиннаго землевладѣнія послѣдовала въ Пруссіи вслѣдствіе закона о разверстаніи Gemeinheitstheilung und Servituts-Ablösungen-Ordnung von 7. Juni 1821.

Право разверстанія простирается на всякаго рода общія угодья, какъ то, пашни, луга, лѣса, выгоны и на всякое право пользованія и въѣзда въ чужое имущество. Искъ о разверстаніи вчиняется каждымъ соучастникомъ въ общемъ владѣніи, но относительно пахотныхъ земель дополнительнымъ закономъ 28 іюля 1828 г. установлено, что разверстаніе производится не иначе, какъ по заявленіи о томъ требованія не менѣе, какъ отъ $^1/_4$ части всѣхъ общинныхъ владѣльцевъ.

Владѣльцамъ общинныхъ имуществъ полагается отводить особые участки; но вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлается общая нормальная оцѣнка разныхъ угодій и въ случаѣ если общинникъ не согласенъ принять особый участокъ въ натурѣ, то ему присуждается денежное вознагражденіе, соотвѣтствующее нормальной, средней цѣнности, отводимой ему земли.

[4]) Bauernland, Rittergut. Въ этихъ двухъ словахъ заключается весь смыслъ настоящаго сословнаго быта Германіи и смыслъ довольно глубокій. Первобытная форма сословій была чисто личная, природная; человѣкъ, рожденный въ крестьянствѣ, не могъ владѣть дворянскимъ имѣніемъ, и на оборотъ, дворянское имѣніе не могло перейти во владѣніе лица неблагороднаго происхожденія. Родъ, личность, состояніе, таковы были первобытныя условія всѣхъ имущественныхъ правъ. Когда на эти достопочтенныя преданія повѣяла буря французской революціи и ихъ разбила, нѣмецкая аристократія съ замѣчательной ловкостію отреклась своевременно отъ той части своихъ привиллегій, которую удержать не имѣла возможности, именно: отъ всѣхъ личныхъ, родовыхъ своихъ преимуществъ—крестьянскія и дворянскія земли были сравнены въ томъ отношеніи, что пріобрѣтеніе тѣхъ и другихъ было открыто всѣмъ сословіямъ и такимъ образомъ духъ вѣка, французскій принципъ личнаго равенства, свободы оборотовъ былъ соблюденъ; но въ тоже время сословное отличіе было перенесено съ лицъ на землю и закрѣплено за землей. Всякій прусскій подданный могъ отчуждать и покупать всякаго рода недвижимыя имущества; но имущество само по себѣ сохраняло свое сословное значеніе: дворянское, рыцарское оставалось рыцарскимъ въ чьи-бы руки ни переходило, и крестьянское—крестьянскимъ.

На этомъ новомъ не аристократическомъ, но землевладѣльческомъ принципѣ держится понынѣ въ Пруссіи помѣстное дворянство и всѣ права земскаго представительства мѣстныхъ судовъ и расправъ приписываются не лицу, не владѣльцу, а помѣстью.

Главныя черты этого вотчиннаго владѣнія суть слѣдующія:

a) Дворянскимъ имѣніемъ—Rittergut признается такое, которое записано въ описи—Matrikel. Для внесенія въ опись требуются различ-

ныя условія: во первыхъ, чтобы оно до извѣстнаго срока принадлежало дворянину: въ Бранденбургѣ до 1804 г., въ Помераніи до 1811 г., въ Саксоніи до 1865 г.; во вторыхъ, чтобы оно было извѣстнаго размѣра въ Пруссіи не менѣе 6 моргеновъ (6 Kulmische Huxen), или платило извѣстную сумму прямыхъ налоговъ, въ Вестфаліи не менѣе 75 талеровъ, въ Рейнской провинціи тоже.

b) Для возведенія вновь помѣстья въ дворянское достоинство требуется утвержденіе короля и кромѣ того нѣкоторыя имущественныя условія въ западныхъ областяхъ 2.500 талеровъ чистаго дохода, въ восточныхъ 2000 тал.

c) Вотчинное имѣніе теряетъ свои представительныя права, то есть владѣлецъ онаго лишается избирательнаго голоса въ Kreis-ѣ и Landtag-ѣ, коль скоро раздробляется ниже опредѣленнаго размѣра въ Пруссіи 500 талеровъ чистаго дохода, въ Бранденбургѣ 1000 моргеновъ (250 десятинъ), въ прочихъ областяхъ 1000 талеровъ дохода.

d) При потерѣ голоса вслѣдствіе дробленія, прочія политическія и земскія права не утрачиваются, имѣніе сохраняетъ свое дворянское достоинство и свои патримоніальныя преимущества, полицію, мѣстный судъ и расправу, церковное попечительство и проч.

e) Дворянскія имѣнія могутъ переходить по покупкѣ и наслѣдству къ лицамъ всякаго сословія, также къ компаніямъ и городскимъ обществамъ, но сельскія общины и отдѣльные члены оныхъ не могутъ пріобрѣтать Rittergut безъ разрѣшенія губернскаго начальства (Regierung.)

Изъ всего этого мы выводимъ слѣдующее общее представленіе Rittergut-а: это есть такое помѣстье, къ коему издавна приписаны вотчинныя и представительныя права; первыя, то есть мѣстный судъ и расправа составляютъ неотъемлемую его принадлежность и распространяются на извѣстный округъ, вмѣщающій въ себѣ и сельскія общины къ вотчинѣ приписанныя; вторыя—право голоса по владѣнію и право участія съ собраніяхъ утрачиваются при извѣстныхъ условіяхъ; тѣ и другія переходятъ вмѣстѣ съ владѣтелемъ къ лицамъ состояній.

[5]) Главные атрибуты вотчиннаго права Gutsherrlichkeit, по нынѣ существующимъ въ Пруссіи узаконеніямъ, суть слѣдующіе:

Gutsherr управляетъ всѣми общественными дѣлами своего округа на тѣхъ же правахъ, какъ сельскій старшина сельской общиной. Онъ имѣетъ право назначать отъ себя намѣстника въ случаѣ отсутствія или другой помѣхи и передаетъ ему всѣ свои права. Намѣстникъ представляется на утвержденіе ландрата и смѣняется по его требованію.

Въ порядкѣ производства дѣлъ между самимъ вотчинникомъ и его

намѣстникомъ дѣлается то различіе, что первый не обязанъ ни въ какихъ своихъ дѣйствіяхъ спрашивать согласія людей, къ округу приписанныхъ; между тѣмъ какъ намѣстникъ подчиняется постановленіямъ общественной сходки (Gemeindeversammlung) и обязывается ихъ исполнять.

Всѣ расходы управленія лежатъ на вотчинникѣ и служба его считается безвозмездной. Но въ противность этого общаго правила въ большей части вотчинъ введены съ незапамятныхъ временъ сборы и повинности въ пользу его, которые хотя формально и не признаются, но въ дѣйствительности служатъ вознагражденіемъ расходовъ, производимыхъ имъ на общественное управленіе.

Въ полицейскихъ дѣлахъ вотчинникъ дѣйствуетъ не только на правахъ полицейскаго служителя, но въ нѣкоторомъ отношеніи и на правахъ равныхъ съ ландратомъ, налагаетъ штрафы и взысканія и имѣетъ право суда и расправы даже и въ такихъ случаяхъ, когда проступокъ или нарушеніе касается его собственныхъ интересовъ (sic.)

Только надъ лицами, принадлежащими къ его дому или хозяйству (Sein Gesinde und seine ländlichen Arbeiter), онъ распорядительной власти не имѣетъ, если дѣло касается нарушенія ихъ служебныхъ и рабочихъ обязанностей (Dienstpflichten), и въ такомъ случаѣ дѣло подсудно ландрату.

Въ дѣлахъ исковыхъ—Rechtsstreitigkeiten вотчинный намѣстникъ имѣетъ право судить даже и такіе иски, съ коими сопряжены интересы вотчинника, но самъ владѣлецъ въ подобномъ случаѣ отводится и долженъ передать дѣло ландрату.

Право взысканія вотчинника простирается до 5 талеровъ штрафа и 3 дней ареста. Церковное попечительство даетъ вотчиннику нѣкоторыя почетныя права, именно: онъ и его семейство поминаются въ церковныхъ молитвахъ вслѣдъ за королевской фамиліей, и въ случаѣ смерти самого владѣльца, его супруги или перворожднаго сына производится съ колокольни особый трезвонъ (Trauergeläute).

IX.

Общественныя учрежденія Франціи.—Commune, canton, arrondissement, département. — Шаткое значеніе французской commune. — Муниципальное управленіе, мэръ и муниципальный совѣтъ. — Управленіе департаментовъ.—Генеральные совѣты. — Предметы ихъ вѣдомства и предѣлы власти.—Общая система французскихъ совѣтовъ, conseils.— Вліяніе ея на общественныя цѣли и гражданскій строй Франціи.

Мы представили въ одной изъ предъидущихъ главъ историческій очеркъ французскихъ такъ называемыхъ муниципальныхъ учрежденій и старались выяснить главный ихъ смыслъ, тотъ именно, что по мѣрѣ развитія выборнаго начала, по мѣрѣ распространенія на всѣхъ обывателей избирательнаго права стѣснялись, умалялись всѣ прочія ихъ права, и что всеобщая подача голосовъ признавалась во Франціи всѣми партіями и правительствами послѣднимъ словомъ народной полноправности. Эта система, введенная революціонными партіями, была примѣнена съ особеннымъ искуствомъ Наполеоновской династіей и получила полнѣйшее свое осуществленіе при нынѣ царствующемъ императорѣ въ законѣ 5 мая 1855 г. (Loi sur l'organisation municipale).

Поэтому, чтобы представить полную картину правительственной централизаціи, приспособленной къ духу времени, нельзя найти лучшаго примѣра, какъ настоящее положеніе великаго народа подъ скипетромъ державнаго своего опекуна.

Франція раздѣляется, какъ извѣстно, на communes, cantons, arrondissements и départements. Собственно въ общественномъ или

земскомъ отношеніи первыя—communes имѣютъ наибольшее значеніе; ими мы и займемся преимущественно.

Слабая сторона французской организаціи обнаруживается съ перваго взгляда въ томъ, что commune—это первое звено гражданственности не имѣетъ сама по себѣ никакой внутренней связи. Хотя французскіе писатели и публицисты всѣми силами стараются доказать историческую самобытность новѣйшей commune и происхожденіе ея отъ древнихъ обществъ городскихъ и сельскихъ (bourg, paroisse, communaute), но въ дѣйствительности оказывается, что она и въ прежнія времена (ancien régime) имѣла такое-же ничтожное значеніе, какъ и нынѣ [1]). La commune, восклицаетъ Royercollard, est comme la famille avant l'état, la loi politique la trouve et ne la crée pas. Но эти краснорѣчивыя заявленія не помѣшали правительствамъ, революціонному въ 1793 году и самодержавному въ 1813 году, два раза въ теченіи 20 лѣтъ конфисковать въ пользу государства (état) имущества сельскихъ обществъ (les biens communaux); поколебленныя такимъ образомъ въ главномъ, единственномъ своемъ основаніи, communes остались безъ всякой связи и превратились въ послушныя и безотвѣтныя орудія центральной администраціи.

Всѣхъ общинъ, communes считалось во Франціи въ 1855 г. 36,810.

Изъ нихъ съ населеніемъ менѣе 1,000 душъ обоего пола было 27,650 [2]).

Единственною ихъ связью, какъ выше сказано, было общее пользованіе нѣкоторыми угодьями, и законъ подробно исчисляетъ эти имущественныя права французскихъ communes. Къ нимъ относятся: пустопорожнія земли (terres vaines et vagues), выгоны и лѣса (droits de pâture et d'affouage), площади, рынки, базары и проч. Впрочемъ общая цѣнность этихъ угодій очень незначительна. Въ 1836 году доходъ этихъ biens communaux простирался:

Въ	3528	общинахъ до	100	франк.	=	25 р.
	6196	„	200	„	=	50 „

10091	„	500	„	=	125	„
16742	„	1000	„	=	250	„
Въ остальныхъ 260	свыше	10000	„	=	2500	„

Общимъ основаніемъ права владѣнія для общинъ полагается давность, и всѣ имущества, считавшіяся общественными до 1789 г., закрѣплены за ними. Но право пользованія этими угодьями до того регламентировано и стѣснено, что при выпускѣ скота на общественный выгонъ пастухи должны быть опредѣлены муниципальнымъ совѣтомъ и утверждены мэромъ (Loi du 18 juillet 1837, art. 15); при рубкѣ общественнаго лѣса списокъ домохозяевъ и жеребьевыя вѣдомости лѣсосѣковъ представляются на утвержденіе префекта и если лѣсосѣкъ оцѣненъ до 500 фр. (125 р.), то продажа его разрѣшается не иначе, какъ самимъ министромъ (instr. gén. du 17 juillet 1840 art. 775).

Общественное управленіе простое и однообразное, какъ и всѣ учрежденія Франціи, состоитъ изъ мэра — le maire и муниципальнаго совѣта — le conseil municipal.

Мэръ есть начальникъ общины и начальство его имѣетъ двоякое значеніе: въ отношеніи правительства онъ исполнительный агентъ, въ отношеніи мѣстныхъ жителей ихъ представитель, ходатай, повѣренный. Такъ по крайней мѣрѣ изображаютъ эту должность французскіе публицисты, защищающіе мнимый либерализмъ своей администраціи, такъ разумѣли ее составители первоначальнаго проэкта (Loi des attributions municipales du 18 juillet 1837) и поэтому дали назначенію мэра двоякій характеръ: онъ опредѣлялся въ должность правительствомъ, но не иначе, какъ изъ членовъ муниципальнаго совѣта, а совѣтъ этотъ избирался мѣстными жителями. Законъ 1855 г. отмѣнилъ это послѣднее условіе. Нынѣшніе мэры назначаются во всѣхъ городахъ и communes свыше 3000 жителей самимъ императоромъ, во всѣхъ прочихъ префектомъ, непосредственно по его усмотрѣнію. Они удаляются отъ должности (ils sont suspendus) префектомъ и смѣняются (révoqués) императоромъ. Въ этомъ отношеніи ихъ зависимость отъ администраціи полная, беззащитная.

Въ отношеніи къ мѣстнымъ обывателямъ они поставлены на оборотъ въ совершенно независимое и безотвѣтное положеніе, и съ самыхъ первыхъ дней революціи до новѣйшихъ временъ удержался общій принципъ, что мэръ не подлежитъ судебной отвѣтственности за служебныя свои дѣйствія и можетъ быть преслѣдуемъ не иначе, какъ съ разрѣшенія своего начальства или государственнаго совѣта.

Съ 1852 по 1860 гг. изъ числа 355 исковъ и жалобъ, поданныхъ въ conseil d'état противъ мэровъ и подвѣдомственныхъ имъ служителей, отказано въ преслѣдованіи по 219 дѣламъ, разрѣшено по 136 и только по 73 присуждены взысканія (Rapport du conseil d'état du 30 mars 1862). [3]) Даже спорный вопросъ о томъ, подлежать ли они отвѣтственности по хозяйственному управленію общественными имуществами, разрѣшенъ въ томъ же смыслѣ о неподсудности всѣхъ преступленій по должности, и приговоромъ кассаціоннаго суда 15 декабря 1827 г. постановлено: Attendu que les maires, dans la question des intérêts de la commune sont tout-à la fois représentants de la commune et agents du gouvernement (?), ils ne peuvent-être poursuivis qu'en vertu d'une décision du conseil d'état.

Обезоруживъ такимъ образомъ съ одной стороны мѣстныхъ жителей въ отношеніи ихъ къ мэру, и съ другой стороны самого мэра въ отношеніи правительства, французское законодательство въ тоже время придало этой должности всестороннее значеніе и самый разнообразный кругъ дѣйствій. Онъ объемлетъ, можно сказать, всѣ части и предметы мѣстнаго управленія: полицейское (police municipale et rurale), дорожное (voierie municipale), хозяйственное (administration des biens communaux), составленіе смѣтъ и расходованіе суммъ (proposition du budget et ordonnancement des dépenses), строительную часть (travaux communaux); онъ же опредѣляетъ и смѣняетъ нижнихъ сельскихъ служителей, простирая свою власть до скромныхъ должностей полевыхъ сторожей (gardes champêtres) и общественныхъ пастуховъ (pâtres communs). (Loi du 18 juillet 1837 art. 9—13).

Послѣ этого казалось бы непонятнымъ, какая еще можетъ оставаться инициатива самимъ обывателямъ и по какимъ соображеніямъ признано нужнымъ этому всемогущему и всевѣдающему начальнику сопоставить особый совѣтъ—conseil municipal изъ выборныхъ людей. Но въ этомъ то искусномъ механизмѣ и обнаруживается вся ловкость законодателей, умѣвшихъ придать самовластію наружный видъ самоуправленія.

Во первыхъ, составъ conseil municipal очень многочисленный. Въ communes менѣе 500 душъ населенія полагается 10 членовъ.

500—1500	„	„	„	12	„
1500—2500	„	„	„	16	„
Итакъ далѣе до				36	„

Во вторыхъ, право избранія этихъ совѣтниковъ по новѣйшей конституціи 1852 г. распространено на всѣхъ обывателей, безъ ценса и даже безъ условія осѣдлости. Этой широкой рамкой, этой просторной формой, повидимому, и было удовлетворено чувство самодѣятельности французскаго народа. Затѣмъ внутреннее содержаніе этого учрежденія совершенно ничтожное. Предметы вѣдомства муниципальнаго совѣта раздѣляются на три класса: по дѣламъ перваго разряда онъ дѣлаетъ постановленія (règle), по вторымъ совѣщается (délibère), по третьимъ представляетъ мнѣнія (donne un simple avis). Различіе это собственно не имѣетъ никакого смысла, ибо по всѣмъ дѣламъ безъ исключенія префекту предоставляется право отмѣнять (annuler) постановленія совѣтовъ и не только въ случаѣ нарушенія закона, но и по жалобѣ обиженной стороны (sur la réclamation de toute partie interessée. Loi du 17 juillet 1837 art. 18). Несмотря на это, законъ исчисляетъ и различаетъ съ особенной точностію эти три разряда дѣлъ и французскіе публицисты съ непонятною самоувѣренностію утверждаютъ, что le conseil règle souverainement les questions d'intérêt local; этихъ предметовъ, будто-бы предоставленныхъ самостоятельному рѣшенію совѣтовъ, четыре:

а) Управленіе общественными имуществами, доходность коихъ,

какъ мы выше видѣли, въ большей части communes не достигаетъ 125 р. въ годъ.

b) Заключеніе арендныхъ условій (baux à ferme ou à loyer) срокомъ не далѣе 18 лѣтъ.

c) Разверстаніе выгоновъ (pâturages communaux) и

d) Лѣсныхъ угодій (affouages).

На этихъ четырехъ пунктахъ и останавливается самоуправленіе французскихъ communes. Всѣ прочія дѣла, въ томъ числѣ смѣты и раскладки общественныхъ сборовъ, составляются мэрами, разсматриваются совѣщательнымъ порядкомъ (délibère) совѣтами и утверждаются префектами.

Вся самостоятельность муниципальныхъ совѣтовъ по вышеисчисленнымъ предметамъ ихъ вѣдомства основана, можно сказать, на игрѣ словъ: постановленія совѣта (les réglements) не требуютъ предварительнаго утвержденія префекта, но могутъ быть имъ отмѣнены и пріостановлены въ дѣйствіи; совѣщанія (les délibérations) вступаютъ въ дѣйствіе не прежде, какъ по его разрѣшеніи.

Эту общую характеристику французскихъ муниципальныхъ учрежденій слѣдуетъ еще дополнить нѣкоторыми отдѣльными чертами.

Засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ происходятъ при закрытыхъ дверяхъ (art. 22).

Всякія сообщенія между совѣтами разныхъ департаментовъ или общинъ запрещаются (art. 23).

Совѣты могутъ быть распущены (suspendus) временно префектомъ и министромъ срокомъ до 1-го года; окончательно закрыты (dissous) императоромъ. По закрытіи муниципальнаго совѣта дѣла его передаются коммисіи, назначенной префектомъ и дѣйствующей до срока новыхъ выборовъ (art. 13).

Таковы главныя основанія этого искуственнаго механизма, называемаго organisation municipale, предоставляющаго французской націи широкое право избирать всеобщимъ голосованіемъ въ 38,000 communes около 500,000 муниципальныхъ совѣтниковъ, совершенно безгласныхъ, занимающихся постановленіями, совѣщаніями

и ходатайствами, не имѣющихъ никакой силы безъ утвержденія мэра, префекта, министра или императора.

Высшія инстанціи внутренняго управленія, какъ мы выше сказали, суть cantons, arrondissements, départements. Cantons составляютъ нѣчто въ родѣ нашихъ мировыхъ участковъ и имѣютъ только значеніе судебныхъ округовъ (circonscriptions des juges de paix [4]).

Arrondissements и départements соотвѣтствуютъ нашимъ уѣздамъ и губерніямъ. Они управляются: первые субъ-префектами, вторые префектами. При нихъ состоятъ conseils d'arrondissements и conseils générals, которые считаются во Франціи представителями земскаго элемента, органами народныхъ нуждъ и пользъ, собраніями выборныхъ людей. Изъ нихъ только послѣдніе conseils générals имѣютъ нѣкоторое значеніе; conseils d'arrondissements дѣйствуютъ въ такомъ тѣсномъ кругу, что не имѣютъ никакого вліянія на ходъ дѣлъ и составляютъ только передаточную инстанцію между департаментомъ и муниципальными властями [5]).

Conseil général избирается нынѣ всеобщимъ голосованіемъ; членовъ полагается по одному отъ каждаго canton; они созываются префектомъ по одному разу въ годъ; засѣданія ихъ непубличны, но имъ предоставлено право печатать свои постановленія; предсѣдатель назначается отъ правительства.

Предметы ихъ вѣдомства подраздѣляются на три разряда, по тому же тонкому, едва уловимому различію, какой принятъ и для муниципальныхъ совѣтовъ. Conseil général vote (ou règle), délibère, donne avis, постановляетъ, совѣщается, ходатайствуетъ и такъ какъ вся самостоятельность этихъ собраній заключается въ первомъ разрядѣ дѣлъ, подлежащихъ ихъ окончательному рѣшенію, то интересно прослѣдить программу, начертанную для ихъ самодѣятельности французскимъ законодательствомъ.

Имъ предоставлено установлять нѣкоторые таксы и оклады, напримѣръ, цѣны рабочихъ дней, на основаніи коихъ дѣлается раскладка личнаго налога (contribution personelle), плату за со-

держаніе умалишенныхъ въ больницахъ и богадѣльняхъ, жалованье дорожныхъ смотрителей (agents voyers).

Они составляютъ росписаніе дорогъ главныхъ сообщеній (chemins de grande communication).

Назначаютъ присяжныхъ для оцѣнки отчуждаемыхъ имуществъ (jury d'exproriation).

Составляютъ смѣты расходовъ необязательныхъ (dépenses facultatives) и раскладку ихъ между уѣздами (arrondissement).

Изъ этихъ предметовъ вѣдомства только послѣдній имѣетъ по видимому нѣкоторую важность, если принять слова смѣты и раскладки въ ихъ дѣйствительномъ смыслѣ. Но какъ мы увидимъ ниже, при изложеніи податной системы Франціи, земскіе расходы покрываются почти исключительно добавочными сборами (centimes additionels, взимаемыми по извѣстному проценту съ франка прямыхъ казенныхъ налоговъ, и такъ какъ въ то же время по всѣмъ этимъ сборамъ установленъ maximum обложенія и по нѣкоторымъ minimum, обязательный для всѣхъ департаментовъ, такъ какъ съ другой стороны и эти, такъ называемые необязательные, расходы могутъ быть возложены (imposés d'office) на департаменты, то вся эта длинная статья du budget départemental, подраздѣляемая на centimes, ordinaires, extraordinaires, spéciaux, facultatives, obligatoires не имѣетъ никакого значенія для самостоятельности земскихъ сословій; имъ предоставленъ только ариѳметическій расчетъ, дѣленіе суммы расходовъ на предметы обложенія, сложеніе итоговъ, вычитаніе ихъ изъ общей суммы доходовъ, наконецъ помноженіе единицъ обложенія на maximum налога, установленнаго правительствомъ, и эти четыре ариѳметическія дѣйствія и составляютъ весь предметъ совѣщаній генеральныхъ совѣтовъ по части земскихъ повинностей.

Расходованіе суммъ сосредоточено по всѣмъ частямъ внутренняго управленія въ казначействахъ (les caisses de l'état) и завѣдываются коронными чиновникомъ (le receveur); заключеніе контрактовъ, подрядовъ и поставокъ предоставлено префектамъ съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ.

Въ общинахъ (communes) хотя и полагается собственная, общественная касса, но по общему духу централизаціи кассы эти обложены особыми сборами въ пользу департаментовъ. Эти сборы, обязательные для общинъ (cotisations municipales), простираются на 20 мил. франковъ, поглощаютъ всѣ главныя статьи общественныхъ доходовъ и, поступивъ на счеты департаментовъ, изъемлются изъ всякаго контроля обывателей и расходуются самовластно, по ассигнованію префекта, генеральнымъ сборщикомъ (receveur général).

При дальнѣйшемъ, подробнѣйшемъ изложеніи разныхъ частей управленія, мы будемъ имѣть случай пояснить эти порядки — и отдѣльную игру разныхъ пружинъ этого механизма. Здѣсь мы хотѣли только дать объ немъ общее понятіе. Надо прежде всего засвидѣтельствовать, что вся организація внутренняго управленія Франціи есть механизмъ въ полномъ смыслѣ слова, но механизмъ достойный удивленія, приспособленный, какъ нельзя лучше, къ правамъ и вкусамъ народа и достигшій при новѣйшихъ усовершенствованіяхъ полнаго своего развитія. Если стройность, быстрота, распорядительность признаются главными достоинствами администраціи, то не нужно искать другаго примѣра какъ Франція; государственные люди и публицисты, ревнующіе о благоустройствѣ и дисциплинѣ своихъ отечествъ и вѣдомствъ, напрасно теряютъ время въ пріисканіи другихъ, лучшихъ формъ и учрежденій; они ничего не найдутъ совершеннѣе французскихъ порядковъ для водворенія единства, однообразія и послушанія. Тонкая, но твердая нить іерархическаго подчиненія нигдѣ не прерывается, нигдѣ не запутывается и министръ внутреннихъ дѣлъ съ береговъ Сены посредствомъ префектовъ, субъ-префектовъ и мэровъ командуетъ всѣми полевыми сторожами и пастухами французской имперіи, отмѣняетъ всякія постановленія, утверждаетъ или отвергаетъ всякіе расходы. Вмѣстѣ съ тѣмъ эти порядки очень искусно приноровлены къ народнымъ страстямъ и вкусамъ: словоговоренію открыто привольное поприще въ 89 генеральныхъ совѣтахъ, въ 400 уѣздныхъ и 38,000 муниципальныхъ; всѣмъ этимъ совѣтникамъ пре-

доставлено совѣщаться и ходатайствовать (délibérer, donner avis) по всевозможнымъ предметамъ и по всѣмъ вѣдомствамъ.

По однимъ дѣламъ они подаютъ мнѣнія обязательно (leur avis est demandé d'office), по другимъ спрашиваютъ ихъ совѣта (ils peuvent être consultés), по третьимъ они только выслушиваютъ отчеты (ils entendent certains rapports), наконецъ по всѣмъ предметамъ мѣстныхъ нуждъ и пользъ представляютъ жалобы (réclamations) и ходатайства (voeux).

Такимъ образомъ эти безчисленные представители французскаго земства, избранные всеобщею подачей голосовъ пользуются неограниченнымъ правомъ разсуждать, писать и выслушивать, и, повидимому, этимъ правомъ удовлетворяются. Противъ этого всенароднаго уничиженія протестуютъ только немногіе послѣдователи американской школы самоуправленія. Большинство французской націи не возражаетъ противъ этихъ порядковъ, и даже вовсе не сознавая своей безправности, потворяетъ за своими государственными людьми, сановниками и чиновниками любимое ихъ изрѣченіе, что эти совѣты (муниципальные и генеральные) règlent souverainement les questions d'intérêt local.

И нельзя не признавать, что эта строгая и стройная централизація вполнѣ соотвѣтствуетъ духу народа, ставящаго выше всѣхъ благъ, выше всѣхъ личныхъ и частныхъ пользъ—могущество своего отечества, славу его оружія, преобладаніе Франціи надъ другими державами, собираніе окольныхъ земель и племенъ. Внутреннее управленіе заведено такъ правильно, ровно, вѣрно, что въ чьи бы руки не палъ ключъ этихъ часовъ, однимъ поворотомъ правительственной руки движеніе, мгновенно прерванное, вновь возстановляется. Вмѣстѣ съ тѣмъ изліянію чувствъ, заявленіямъ, ходатайствамъ дано широкое мѣсто и французское правительство можетъ во всякое время узнать мнѣнія всѣхъ 38,000 сельскихъ и городскихъ обществъ и не принять ни одного изъ нихъ.

Для правительствъ другихъ странъ примѣръ этотъ соблазнителенъ, въ особенности потому, что обольщаетъ самый народъ обманчивыми видами и формами самоуправленія. Система французской

скихъ совѣтовъ какъ будто придумана для того, чтобы внушить народу въ особенности низшимъ необразованнымъ классамъ ложное и преувеличенное понятіе о своемъ участіи въ управленіи; срочныя засѣданія генеральныхъ совѣтовъ служатъ для этого лучшимъ орудіемъ; открываемые съ особенною торжественностію, они обыкновенно удостоиваются посѣщенія министровъ и вліятельныхъ людей правительственной партіи, выслушиваютъ ихъ рѣчи о высшихъ вопросахъ внутренней и иностранной политики и, задобренные этой честью, обласканные этой любезностію, воображаютъ себѣ, что они дѣйствительно вліяютъ на рѣшенія высшаго правительства. Эта система, развивая въ народѣ словоохотливость, отъучаетъ его отъ дѣла, и голословныя пренія собраній, въ сущности ничего не рѣшающихъ и ничѣмъ не завѣдывающихъ, пріучаютъ мѣстныхъ жителей къ поверхностному взгляду на вещи, къ заявленію такихъ мнѣній и желаній, отъ коихъ они бы воздержались, еслибъ исполненіе, расходованіе, то есть вся практическая часть управленія лежала на ихъ отвѣтственности.

La critique est aisée mais l'art est difficile.

Французскій народъ всегда съ особеннымъ увлеченіемъ занимался критикой, празднословнымъ осужденіемъ существующихъ порядковъ. Но самаго дѣла управленія не зналъ и не могъ узнать, потому что никогда имъ непосредственно не занимался. Отъ этого и происходитъ, что взрывы неудовольствія, переодически повторяющіеся съ 1789 г. и называемые революціями, ничего не измѣняютъ во внутреннемъ управленіи Франціи кромѣ главы этого правленія. Помимо всѣхъ смѣняющихся и быстро исчезающихъ династій, партій, конституцій бразды правленія остаются неизмѣнно въ рукахъ однихъ и тѣхъ же людей, людей приказныхъ, переходящихъ изъ одного лагеря въ другой (républicains de la veille, impérialistes du lendemain), настоящихъ властителей самодержавнаго народа; и владычество ихъ основано на томъ соображеніи, что они одни знаютъ и понимаютъ дѣло, и одни только посвящены въ тайны административной рутины.

Та же будущность и тѣ же опасности угрожаютъ и тѣмъ на-

родамъ, которые по примѣру Франціи изучаютъ политическія науки по учебникамъ и въ школахъ, не участвуя сами, непосредственно черезъ выборныхъ людей въ управленіи своихъ отечествъ. Они достигнутъ высшаго научнаго образованія, станутъ пожалуй во главѣ цивилизаціи, какъ стояла Франція; но будутъ и останутся неспособны къ управленію своимъ хозяйствомъ, своими судами и расправами.

Поэтому мы смѣемъ думать, что ученіе, постоянно проповѣдываемое извѣстной школой реакціонеровъ всѣхъ временъ и всѣхъ странъ, будто бы для введенія самоуправленія нужно предварительно воспитывать народъ, ожидать его зрѣлости и совершеннолѣтія, руководить его и опекать, что ученіе это представляетъ дѣло въ совершенно превратномъ видѣ.

Мы полагаемъ на оборотъ, что мѣстные суды и расправы, хозяйственное управленіе, мелочное, но самостоятельное разбирательство общественныхъ нуждъ и пользъ, однимъ словомъ мировое и земское самоуправленіе — есть единственная и лучшая школа для народа, что эта школа ведетъ всѣ сословія самымъ прямымъ путемъ къ политической зрѣлости, и что поэтому откладывать введеніе этихъ учрежденій до полнаго возраста народныхъ массъ значитъ отлагать дѣло до неопредѣленнаго срока, который никогда не наступитъ, ожидать такого развитія, какое не можетъ проявиться, пока народъ не вступилъ въ завѣдываніе своими собственными дѣлами или другими словами увѣковѣчивать опеку высшихъ сословій и приказныхъ людей надъ простымъ народомъ.

Изъ этого порочнаго круга, cercle vicieux нѣтъ выхода, и Франція, вращаясь въ немъ со временъ революціи, все глубже и глубже погружается въ самовластіе и безправность.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Токвиль въ своемъ сочиненіи de l'Ancien Régime объясняетъ, что, сравнивая древнюю организацію французской commune съ совре-

менной общиной въ Сѣверной Америкѣ (township), онъ былъ пораженъ ихъ сходствомъ, но только по наружному ихъ виду. Тоже росписаніе по церковнымъ приходамъ, тѣже избирательныя права, сходки прихожанъ и выборы должностныхъ лицъ. Но въ дѣйствительности различіе существенное. Прежнія paroisses точно такъ какъ новѣйшіе conseils пользовались однимъ только правомъ ходатайствъ (voeux); но состояли подъ полною властію intendant, какъ и нынѣ подъ властію мэра и префекта (sous son bon plaisir). Онѣ не имѣли права ни отчуждать или пріобрѣтать имущества, ни облагать себя, ни заключать условій и контрактовъ безъ разрѣшенія Государственнаго совѣта (Conseil d' État), и Токвиль свидѣтельствуетъ, что расходы въ 25 фр. (6 р. 25 к.) восходили до центральнаго правительства.

Мы этимъ хотимъ только указать, что формы, внѣшняя обстановка общественнаго управленія во Франціи были всегда тѣмъ болѣе либеральны, чѣмъ тѣснѣе былъ ихъ кругъ дѣйствій и слабѣе самостоятельность,—и что въ этомъ отношеніи революція 1789 г. и всѣ последующія ничего не измѣнили въ порядкахъ ancien régime.

(Toqueville, l'Ancien Régime et la Révolution 1860 page 9 et suiv.)

[2]) Изъ упомянутыхъ 36,810 communes считалось въ 1855 году.

431	съ	населеніемъ	менѣе			100	д. об. пол.
2,528	»	»	»	. .	отъ 100	до 200	»
4,075	»	»	»	. .	» 200	» 300	»
4,654	»	»	»	. .	» 300	» 400	»
4,040	»	»	»	. .	» 400	» 500	»
11,922	»	»	»	. .	» 500	» 1000	»

Остальные 9,160 болѣе 1000.

(Traité de l' organisation municipale par st. Hermine p. 78)

[3]) Этотъ порядокъ неподсудности должностныхъ лицъ установленъ съ первыхъ дней революціи.

Loi du 24 août 1790 art. 13: Il est défendu aux juges sous peine de forfaiture de citer devant eux des administrateurs à raison de leurs fonctions.

Loi du 22 primaire an VIII art. 75: Les administrateurs ne peuvent-être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État.

По новѣйшему закону 1830 г. всѣ общественныя должностныя лица сравнены съ правительственными и установлено, что прокуроръ не

окончаніи слѣдствія по преступленіямъ по должности доноситъ о своемъ заключеніи подлежащему министру. Для преданія суду назначенъ 3 мѣсячный срокъ, со дня поступленія дѣла въ министерство,—и въ это время королевскимъ приказомъ (ordonnance du roi) разрѣшается или отвергается судебное преслѣдованіе (idem page 203)

[4]) Cantons считается во Франціи 2822 съ среднимъ населеніемъ 13,500 душъ об. пола. Они, какъ выше сказано, считаются только участками для мировыхъ судей и для рекрутской повинности.

Но и во Франціи замѣтно уже то же самое направленіе, какъ въ Англіи и Германіи, слить отдѣльныя общества въ крупные округа или волости. Точно такъ, какъ англійскіе parishs соединяются въ unions, нѣмецкія Gemeinden въ Sammtgemeinden, такъ и французскія communes стремятся къ сліянію въ cantons. Они были положительно установлены основнымъ закономъ 14 декабря 1789 г. и подтверждены послѣдующими узаконеніями французской республики. Но Наполеоновское самодержавіе, коего вся политика состояла въ томъ, чтобы искать поддержки въ сельскихъ общинахъ и вліять на нихъ, опасалось этихъ крупныхъ союзовъ, самостоятельность коихъ угрожала самовластію; конституціей VIII года первый консулъ отмѣнилъ кантоны и съ тѣхъ поръ они остались только въ видѣ мировыхъ и рекрутскихъ участковъ. Но при всякихъ новыхъ попыткахъ улучшить внутренній сельскій бытъ мысль о распредѣленіи на кантоны возникаетъ вновь: такъ напримѣръ при введеніи окружныхъ врачей принято было распредѣленіе ихъ по кантонамъ. Вообще во Франціи какъ и во всѣхъ другихъ странахъ оказывается, что община сама по себѣ, по своему составу представляетъ слишкомъ слабую единицу для самостоятельнаго управленія, но вмѣсто того, чтобы предоставить этимъ communes право соединяться въ округа, кантоны по добровольному между собой соглашенію, какъ въ Англіи, французы хотятъ разрѣшить эту задачу оффиціально, безусловно раздѣлить Францію по числу населенія на 2000 кантоновъ съ равнымъ числомъ жителей отъ 15 до 20,000.

(Bechard de l'Administr. inter. de la France I. p. 392 et suiv.)

[5]) Les conseils d'arrondissement sont chargés:

a) de la répartition entre les communes du contingent des contributions assignées à l'arrondissement.

b) Ils sont appelés à donner leur avis sur l'établissement des foires et marchés, le classement des chemins vicinaux, et des routes départementales et le changement des circonscriptions territoriales.

c) Ils peuvent être consultés sur les travaux d'utilité publique.
d) Ils peuvent adresser leur voeux au préfet sur l'état et les besoins des différents services.

(Principe du droit public-administratif par Bouchené-Lefer. 1862. p. 383).

X.

О податныхъ обывателяхъ и сословіяхъ.—Историческій ходъ разныхъ податныхъ системъ во Франціи, Англіи, Россіи.—Вліяніе ихъ на общественную организацію.—Французская монархія устроилась личнымъ трудомъ низшихъ сословій.—Англійская—иждивеніемъ высшихъ классовъ.—Государственное и земское тягло въ Россіи лежало на землѣ.—Со временъ Петра I переведено на ревизскую душу.—Послѣдствія этого перевода.—Податными обывателями признаются крестьяне и мѣщане [1].

Высшій законъ самоуправленія есть равномѣрное обложеніе и соразмѣрное этому обложенію участіе мѣстныхъ жителей въ смѣтахъ и раскладкахъ мѣстныхъ повинностей.

Мы называемъ это высшимъ закономъ потому, что въ немъ собственно и заключается все существо самоуправленія; обязанности платить подать и исправлять повинность соотвѣтствуетъ право распоряжаться расходами или выбирать довѣренныя лица изъ своей среды, для таковыхъ распоряженій.

Эти истины, нынѣ элементарныя въ большей части европейскихъ обществъ, были отвергаемы до новѣйшихъ временъ, и это упорное, своекорыстное отрицаніе законовъ правды и справедливости привело эти общества къ результатамъ совершенно противоположнымъ тому, къ какому они стремились: въ тѣхъ странахъ, гдѣ всѣ усилія были направлены къ обложенію низшихъ классовъ, эти классы и пріобрѣли окончательный перевѣсъ въ политической и соціальной организаціи,—и на оборотъ у тѣхъ народовъ, гдѣ высшія сословія приняли на себя большую часть податныхъ тягостей,

они сохранили за собой и высшее мѣсто во внутреннемъ управленіи страны.

Такимъ образомъ юридическая аксіома, что всякому праву соотвѣтствуетъ обязанность, получаетъ историческое подтвержденіе.

Примѣрами этихъ двухъ противуположныхъ направленій, которыя привели и къ двумъ противуположнымъ во всѣхъ отношеніяхъ соціальнымъ организаціямъ, служатъ Франція и Англія.

Во Франціи до революціи 1789 г. податными сословіями признавались низшіе классы народа, въ Англіи высшіе, и эти то податныя сословія низшія во Франціи и высшія въ Англіи получили въ обѣихъ странахъ перевѣсъ надъ всѣми прочими, такъ что демократическій элементъ французскаго общества собственно выросъ изъ того-же корня, какъ и аристократическій организмъ англійскаго —изъ податной системы.

Французскій ancien régime до исхода XVIII столѣтія, до самой революціи былъ основанъ на томъ принципѣ, что подати и повинности, денежные расходы и личная обязательная служба надаютъ исключительно на низшія сословія, что дворянство служитъ и платитъ изъ чести, по чувству патріотическаго долга, но не по принужденію, и что благородство, знатность въ томъ именно и состоятъ, тѣмъ именно и обозначаются, что увольняютъ по Божьей и королевской милости, по родству или пожалованью, отъ податныхъ тягостей, падающихъ на черныхъ людей.

Подати и повинности раздѣлялись на два главные разряда: tailles (tallagia), означающія денежный налогъ и corvées—натуральныя повинности.

Tailles—подушныя денежныя подати предназначались преимущественно на государственные расходы, содержаніе арміи и флота, и нѣкоторыхъ предметовъ центральнаго управленія. Corvées покрывали главныя потребности внутренняго управленія — и въ тѣсномъ смыслѣ соотвѣтствовали тому разряду повинностей, которыя въ Россіи называются земскими.

Общая ихъ черта была та, что и tailles и corvées раскладывались исключительно на крестьянское сословіе, и что дворяне,

духовенство и купеческое сословіе въ большей части городовъ отъ нихъ были изъяты.

Это изъятіе въ первоначальномъ своемъ видѣ и не составляло такой вопіющей несправедливости, какъ оказалось въ послѣдствіи по незначительности самаго налога, простиравшагося въ XIV столѣтіи не болѣе, какъ на 806.000 ливровъ. Но въ XV и XVI столѣтіяхъ онъ сталъ быстро возрастать. Съ 1444 года taille превратилась въ постоянную подушную подать на содержаніе французской арміи. — Съ 806.000 ливровъ, она возрасла при Людовикѣ XI до 4.000.000, при Гейнрихѣ IV до 35 мил., при Людовикѣ XIV до 53 милліоновъ и въ концѣ царствованія великаго короля достигла громадной для тѣхъ временъ суммы 80 милліоновъ ливровъ. Въ тоже время введена была экстраординарная военная контрибуція подъ названіемъ aides extraordinaires, которая тоже разложена была по домамъ или дворамъ и всею своею тяжестью обрушилась на сельское населеніе.

Духовенство отдѣлывалось добровольными пожертвованіями dons gratuits; дворянство косвенно и случайно притягивалось къ государственнымъ расходамъ чрезвычайными повинностями, установленными въ видѣ поголовной и подоходной подати capitation и vingtièmes; но это были только исключенія.

По общему коренному закону французской монархіи высшія сословія, духовенство и дворянство податному обложенію не подлежали и въ безсмысленномъ своемъ ослѣпленіи оберегали эту ненавистную для всего народа свою привиллегію, какъ высшее, благороднѣйшее отличіе отъ податной черни la gent taillable et corvéable.

Между тѣмъ, пользуясь льготами и преимуществами, французское дворянство не умѣло даже ими воспользоваться для упроченія своего вліянія; вотчинный (патримоніальный) судъ, принадлежавшій землевладѣльцамъ, превратился въ ихъ рукахъ въ мертвое право; они имъ лично не пользовались и проводя свой праздный вѣкъ въ пышной столицѣ Франціи, при распутномъ Версальскомъ дворѣ, высокое право мѣстнаго суда и расправы передали по легкомыслію

и по своей неспособности въ завѣдываніе наемныхъ прикащиковъ (clercs) изъ среднихъ сословій; эти clercs чинили судъ и расправу подъ видомъ и отъ имени знатныхъ вотчинниковъ (seigneurs baillifs); послѣдніе однако гордились и дорожили этимъ номинальнымъ своимъ правомъ, коимъ никто изъ нихъ не пользовался и до самой революціи считали его за собой подъ мнимымъ названіемъ justice seigneuriale, между тѣмъ какъ уже въ 1579 году Ordonnance de Blois въ дѣйствительности отмѣнила вотчинный судъ, запретивъ самимъ вотчинникамъ (baillifs) присутствовать при судебныхъ разбирательствахъ.

Общественное призрѣніе завѣдывалось искони во Франціи самимъ правительствомъ и французскіе землевладѣльцы не знали даже обязанности, лежавшей на русскихъ крѣпостныхъ помѣщикахъ, заботиться о продовольствіи и призрѣніи водворенныхъ на ихъ земляхъ земледѣльцевъ. Изрѣдка въ годины особыхъ неурожаевъ и народныхъ бѣдствій они приглашались королевскими приказами къ принятію мѣръ для прокормленія голодныхъ жителей; но мѣры эти ограничивались облавами и поисками противъ бродягъ, преслѣдованіемъ нищихъ, арестованіемъ неимущихъ. Положительной законной обязанности призрѣнія на дворянствѣ не лежало.

Исправленіе дорогъ, мостовъ и содержаніе путей сообщенія вообще какъ сухопутныхъ, такъ и водяныхъ производилось до времени Людовика XIV изъ государственной казны; въ XVII столѣтіи эти тяжкія повинности переведены были на обывателей и причислены къ corvées et tailles, то есть къ тому разряду налоговъ, который лежалъ исключительно на крестьянскомъ сословіи. Съ легкой руки великаго короля и всѣ прочія государственныя потребности при возрастающемъ могуществѣ блестящей французской монархіи послѣдовали тому же порядку перечисленія изъ общей казны въ частное содержаніе мѣстныхъ жителей и всѣ труды и расходы государственнаго устроенія переведены были почеркомъ пера державнаго преобразователя на крестьянъ и на натуральную повинность. Крестьянами и натурой строились королев-

скія дороги (routes royales), возились войска, провожались арестанты, преслѣдовались бѣглые, бродяги, военные дезертеры, подвозился строительный матеріалъ для казармъ, арсеналовъ, тюремъ и доставлялся на крестьянскихъ лошадяхъ изъ средней Франціи къ приморскимъ портамъ лѣсъ для судостроенія королевскаго флота.

Такимъ образомъ созидалась Франція иждивеніемъ, ручной и топорной работой простаго люда, и легкомысленной французской аристократіи не приходило и въ голову, что, отрекаясь отъ соразмѣрнаго участія въ государственныхъ податяхъ и повинности, она чрезъ это самое отрекается и отъ участія въ распредѣленіи и расходованіи общественныхъ суммъ, то есть отъ всякаго политическаго значенія. Когда такая лучезарная мысль наконецъ блеснула передъ глазами этого придворнаго дворянства, было уже поздно и тогда наступилъ тотъ роковой день, который извѣстенъ въ исторіи подъ именемъ французской революціи, день расчета и кровопролитнаго возмездія.

Но заря этого смутнаго дня по словамъ Токвиля занялась задолго, за нѣсколько столѣтій до революціи и сѣмя всѣхъ золъ и бѣдствій, подорвавшихъ и разрушившихъ французскую монархію, было посѣяно въ то время и тѣми людьми, которые имѣли малодушіе допустить обложеніе низшихъ классовъ народа съ изъятіемъ ихъ самихъ и ихъ благородныхъ потомковъ отъ налоговъ, самовластно установленныхъ королевскою властію.

Они, то есть французскіе дворяне, сами себя обрекли на неминуемую и справедливую гибель; изъятіе высшихъ сословій изъ податныхъ окладовъ поставило ихъ внѣ закона, и законъ, когда онъ наконецъ замѣнилъ самовластіе, ихъ не призналъ.

Исторія англійскихъ общественныхъ учрежденій подтверждаетъ слово въ слово тѣже самыя истины въ обратномъ ихъ смыслѣ.

Въ Англіи высшія сословія (gentry и nobility) приняли на себя всѣ тягости внутренняго управленія и съ замѣчательнымъ политическимъ смысломъ воспользовались своими обязанностями для развитія своихъ правъ. На этомъ основаніи, на податной системѣ построено все зданіе англійской аристократіи, точно такъ какъ

на ней основано и демократическое равенство французскаго общества.

Податныхъ сословій, то есть особыхъ классовъ, лично обложенныхъ по душамъ или дымамъ, или промысламъ, въ Англіи никогда не существовало. Податными признавались не лица, а имущества, кому бы они ни принадлежали. Раскладка всѣхъ прямыхъ налоговъ производилась по одному всеобщему коренному правилу, что обложенію подлежитъ всякое доходное, видимое имущество, состоящее въ приходѣ— visible, profitable property situated in the parish.

Можно сказать, что изъ этого краткаго изрѣченія, изъ этихъ семи словъ развилась вся система земскихъ повинностей въ Англіи, система, введенная въ первобытныя времена гражданскаго устроенія, окончательно узаконенная въ XVI столѣтіи въ царствованіе Тюдоровъ и съ тѣхъ поръ въ теченіи трехъ столѣтій, послѣдовательно, неуклонно, сознательно примѣняемая ко всѣмъ безчисленнымъ родамъ и видамъ податей и повинностей, такъ что среди безпримѣрнаго разнообразія самихъ налоговъ, среди смутныхъ, до крайности сбивчивыхъ обычаевъ и правилъ взиманія, одинъ только общій законъ связуетъ всѣ приходы, всѣ графства, всѣ сословія—законъ равномѣрнаго обложенія по доходности имуществъ.

Законъ этотъ, какъ сказано, имѣетъ въ каждомъ словѣ глубокій смыслъ.

Во первыхъ, онъ установляетъ, что только visible—видимое имущество подлежитъ обложенію; видимость относится какъ къ движимой, такъ и къ недвижимой собственности, но очевидно не можетъ относиться до личной работы, и этимъ однимъ словомъ были исключены изъ окладовъ всѣ тѣ предметы, которые составляютъ въ прочихъ европейскихъ обществахъ главный источникъ государственныхъ повинностей—подушныя, поголовныя, подымныя подати; трудъ физическій и умственный былъ разъ навсегда уволенъ отъ всякихъ сборовъ и платежей, и попытки, ознаменовавшія аристократическія стремленія другихъ народовъ, свалить глав-

ное бремя налоговъ на личный трудъ неимущихъ классовъ, въ Англіи со временъ Тюдоровъ никогда болѣе не возобновляются.

Слово доходное имущество (profitable) обозначаетъ по англійскимъ законамъ всякое безъ исключенія владѣніе или пользованіе, приносящее пользу и доходъ—и изъ этого общаго правила никакого изъятія не допускается.

Недвижимая собственность земли, дома, лѣса, и движимая, какъ то церковные доходы (tithes—десятины), торговыя и промышленныя заведенія облагаются всѣ наравнѣ однимъ одинаковымъ процентомъ. Казенныя имущества не подлежатъ окладу, если они употребляются для общихъ правительственныхъ надобностей, напримѣръ: казармы, арсеналы, музеи, но коль скоро они замѣщаются частнымъ лицемъ, хотя бы и служащимъ, то оцѣниваются по общей квартирной таксѣ (benéficial occupation); квартира полицейскаго служителя (constable) въ тюремномъ казенномъ зданіи подлежитъ окладу; помѣщенія въ рабочихъ домахъ, богадѣльняхъ и больницахъ также облагаются, коль скоро сдаются за особую плату.

Изъемлются отъ обложенія только слѣдующія имущества: королевскіе дворцы и сады, мосты, шоссированныя дороги, церкви и кладбища, земли и зданія, назначенныя для наукъ и искуствъ, если при томъ они содержатся не изъ собственныхъ доходовъ, а изъ добровольныхъ подаяній и пожертвованій.

Наконецъ словами состоящими въ приходѣ (situated in the parish) обозначается и третье главное условіе обложенія: только тѣ имущества считаются податными, которыя состоятъ, то есть постоянно пребываютъ на мѣстѣ, въ чертѣ мѣстныхъ земскихъ раскладокъ; на этомъ основаніи денежные капиталы не подлежатъ окладу потому, что могутъ безпрепятственно переводиться изъ одного мѣста въ другое, но денежные, десятинные сборы, предназначенные для содержанія англійскаго духовенства, подлежатъ налогу, узаконенному для всѣхъ прочихъ имуществъ, потому что составляютъ принадлежность, постоянную статью дохода мѣстнаго приходскаго причта.

Изъ этого видно съ какою строгою послѣдовательностію и съ какимъ безпристрастіемъ была выведена вся податная система англійскаго самоуправленія. Видимость, доходность, мѣстность—вотъ тѣ основныя черты, которыми обозначены были податныя имущества—и отъ этихъ трехъ условій никогда въ теченіи многихъ столѣтій ни правительство, ни народъ не отступали; всякое имущество, подходящее подъ это опредѣленіе, платило повинности, и никакое имущество, не соотвѣтствующее этимъ условіямъ, не облагалось никакими мѣстными сборами. Текстъ, буква закона рѣшала споры и тяжбы какъ между частными лицами и обществами, такъ и пререканія между ними и правительствомъ; недоразумѣнія обсуждались и разрѣшались судебными властями и не иначе, какъ по точному смыслу закона. Податныхъ лицъ и сословій не было; никто изъ великобританскихъ подданныхъ не могъ быть притянутъ къ податному окладу—ни отъ него изъятъ—ни по знатности происхожденія, ни по чину, промыслу, образу жизни. Произволъ былъ навсегда устраненъ изъ раскладокъ мѣстныхъ повинностей и выше всѣхъ административныхъ распоряженій, выше судебной власти, даже выше всемогущаго парламента стоялъ законъ равномѣрнаго обложенія имуществъ по ихъ доходности.

Прямой и естественный результатъ этой податной системы былъ тотъ, что всѣ общественныя тягости пали на тотъ классъ жителей, который владѣлъ имуществами, то есть на высшій и средній. Справедливость этого распредѣленія такъ очевидна, что въ нашъ просвѣщенный вѣкъ не возбуждаетъ вниманія; но если вспомнить, что оно принято было въ Англіи въ XIII столѣтіи, въ то время, какъ феодальное грабительство и крѣпостная эксплуатація свирѣпствовали во всей Европѣ, то нельзя не подивиться здравому смыслу дворянскаго сословія, принявшаго на себя все бремя налоговъ для упроченія своего политическаго могущества.

Время это было уже тяжкое въ XIV столѣтіи.

Въ 1359 году былъ сдѣланъ слѣдующій расчетъ о среднемъ окладѣ, платимомъ разными разрядами жителей по одному только полицейскому сбору въ графствахъ (county-rate).

Герцоги платили въ средней сложности каждый по 133 шиллинга.

Графы и мэръ города Лондона	80
Бароны и баронеты	40
Первостатейные купцы и оптовые торговцы . .	13½
Средніе землевладѣльцы esquires	6⅔
Мелкопомѣстные дворяне (gentry)	3½

Крупные землевладѣльцы (dukes) платили поэтому соразмѣрно своимъ имуществамъ въ 38 разъ болѣе, чѣмъ мелкіе помѣщики.

Пропорція эта въ новѣйшее время нѣсколько измѣнилась въ пользу крупнаго землевладѣнія по мѣрѣ развитія промышленности и торговли, принявшей на себя значительную часть подоходныхъ налоговъ, но тѣмъ не менѣе, сравнительно съ другими странами англійское землевладѣніе несетъ несравненно больше тягости.

По изслѣдованію, произведенному въ 1846 году, по порученію парламента, средній окладъ помѣщичьихъ имѣній крупныхъ и среднихъ (мелкіе были расчитаны особо) простирался на слѣдующій процентъ съ чистаго дохода или поземельной ренты.

Земскій сборъ въ пользу бѣдныхъ	20%
„ церковный сборъ	1
„ дорожный „	3
„ полицейскій „	1
Государственный поземельный налогъ отъ 8¾ до	12½
Итого . . .	37½

Но къ этому счету нужно еще прибавить опущенный въ упомянутомъ донесеніи десятинный сборъ въ пользу духовенства (tithes), который разлагается почти на 14 милліоновъ десятинъ (36,522,615 acres) и простирается въ Англіи и Валлисѣ на 30 милліоновъ рублей (4,500,000), что составляетъ около 2 руб. съ десятины или, принимая по расчету, представленному парламенту, поземельный доходъ въ 8 руб. съ десятины процентовъ 25 [2]).

И такъ общій итогъ всѣхъ сборовъ, платимыхъ крупнымъ и

среднимъ землевладѣніемъ въ Англіи составляетъ въ средней сложности 60% съ чистаго ихъ дохода, а именно:

по земскимъ сборамъ 25%
„ казеннымъ подоходнымъ и поземельнымъ налогамъ 10%
десятиннаго сбора 25%

Итого . . 60%

Въ частности процентъ этотъ бываетъ и выше, напримѣръ: имѣніе въ 550 десятинъ, приносящее дохода 6060 р., платитъ всѣхъ податей и повинностей 4,662 р. (76%). Другое въ 150 десятинъ, доходность коего опредѣлена въ 1335 р. (по арендной платѣ), платитъ 1183 р. (90%). Третье изъ аренды 1485 р. обложено 784 р. Четвертое изъ 4500 р. 2222 р. Наконецъ есть случаи, гдѣ общественные сборы простираются до 100 и до 107%, поглощая такимъ образомъ всю поземельную ренту.

Представляя эти цифры, взятыя изъ офиціальныхъ источниковъ, мы не выставляемъ ихъ какъ образецъ достойный подражанія другихъ народовъ; само собой разумѣется, что англійская gentry выносила это чрезмѣрное обремененіе только потому, что имѣла другіе источники дохода и другія вознагражденія, изъ коихъ главное была высокая пошлина на привозный хлѣбъ и сырые продукты. Мы хотѣли только указать по какой высокой цѣнѣ выкупила она свое политическое преобладаніе, и что стоило наличными деньгами аристократіи удержаться въ единственной странѣ, гдѣ она до новѣйшихъ временъ сохранилась.

Податнымъ обывателемъ признается въ Англіи occupier, то есть то лице, которое непосредственно пользуется доходностію недвижимаго имущества, и именно лице, а не имущество. Земскія повинности разлагаются лично на обывателей по доходности того имущества, коимъ они пользуются, и возлагаются на ихъ личную отвѣтственность, такъ что недоимки и взысканія падаютъ во всякомъ случаѣ на лице и въ случаѣ отчужденія имущества остаются за прежнимъ владѣльцемъ и не перечисляются на имущество. На этомъ основаніи обывателемъ признается тотъ, кто занимаетъ, со-

держитъ, арендуетъ, нанимаетъ домъ или землю; земскій окладъ расчитывается по доходности домовъ и земель, доходность опредѣляется по наемной или арендной (оброчной) платѣ за дома и земли. По коренному правилу англійскаго законодательства собственникъ самъ по себѣ окладу не подлежитъ, если онъ самъ лично не эксплуатируетъ своего имущества, то есть не держитъ своего хозяйства въ имѣніи, не живетъ въ домѣ; только въ новѣйшее время въ исходѣ XVIII столѣтія изъ этого общаго правила сдѣлано было весьма важное изъятіе, извѣстное подъ именемъ Compounding the Rates: по статуту короля Георга III всѣ оклады, падающіе на имущества менѣе 6 фн. стер. (42 р.) годоваго дохода, считаются за собственникомъ, домовладѣльцемъ или землевладѣльцемъ, и онъ лично (а не occupier) признается податнымъ обывателемъ. На него падаютъ отвѣтственность и взысканіе огульно за все имущество, въ чьихъ бы рукахъ оно ни находилось.

Такимъ образомъ по новѣйшимъ исчисленіямъ всѣ земскія повинности разлагаются на 3.330.831 домохозяевъ, изъ коихъ 2.230.076 уплачиваютъ земскіе сборы непосредственно, а за остальныхъ 1.100.755 облагаются домовладѣльцы и землевладѣльцы.

Эти 3.330.831 мѣстныхъ податныхъ обывателей и представляютъ наличный составъ земства въ Англіи. Они несутъ всѣ тягости, они же пользуются и всѣми правами самоуправленія. Принимая населеніе Англіи (королевства Англіи и княжества Валлиса) въ 20 милліоновъ жителей, приходится по 1 податному обывателю на 6 жителей обоего пола.

Между ними по ровну, по оцѣнкѣ доходности распредѣляются земскіе сборы, составляющіе, какъ выше исчислено, около 25% чистаго дохода. Но кромѣ того на тѣже имущества, но по другой раскладкѣ, падаютъ еще и другія повинности и подати личныя и денежныя: 1) мировая служба, 2) поземельный налогъ (land-tax), 3) подоходная подать (income-tax), эти три повинности относятся только къ крупному землевладѣнію свыше 100 ф. стер. (700 р.) дохода, и составляютъ добавочную плату не менѣе 10

или 12% съ чистаго дохода. Лицъ, подлежащихъ этимъ налогамъ, считается въ Англіи около 600,000, которые и образуютъ высшее сословіе крупныхъ собственниковъ[3]).

Отношеніе между этими двумя числами 3.300,000 всѣхъ обывателей и 600,000 крупныхъ собственниковъ и выражаетъ приблизительно характеръ самоуправленія въ Англіи. Первые всѣ вмѣстѣ по равномѣрной раскладкѣ исправляютъ повинности мѣстнаго управленія и на томъ же основаніи, на равныхъ правахъ участвуютъ въ общественныхъ сходкахъ; всѣ безъ исключенія пользуются избирательнымъ и совѣщательнымъ голосомъ въ vestry—приходскихъ собраніяхъ, и имущественнаго ценса между ними не полагается; когда по вышеупомянутому статуту Compounding the Rates признано было нужнымъ перевести на самихъ собственниковъ отвѣтственность за податной окладъ мелкихъ обывателей, то въ томъ же актѣ парламента было оговорено, что сіи послѣдніе сохраняютъ право голоса въ общественныхъ сходкахъ.

Вторые въ числѣ 600,000, участвуя наравнѣ съ прочими въ земскихъ повинностяхъ, сверхъ того облагаются поземельными и подоходными налогами государственными; они же исправляютъ безвозмездно земскую и мировую службу, изъ нихъ набираются мировые судьи, смотрители дорогъ, попечители бѣдныхъ, народнаго здравія и члены разныхъ управъ.

Податные обыватели въ Англіи раздѣляются такимъ образомъ на два главныхъ разряда: избирателей въ числѣ 3.300,000 домохозяевъ и избираемыхъ 649,000 крупныхъ собственниковъ [4]).

Первые обложены только земскими повинностями.

Вторые кромѣ земскихъ несутъ еще государственные прямые налоги и личную службу въ земскихъ и мировыхъ учрежденіяхъ.

Обращаясь къ нашему отечеству, къ податной системѣ русскаго законодательства, мы находимъ два періода, рѣзко другъ отъ друга раздѣляющіеся.

Сколько можно судить по рѣдкимъ памятникамъ древне-русскаго законодательства, мало разработаннымъ и темнымъ по смыслу, кажется, что до исхода XVII столѣтія все обложеніе проис-

ходило по землѣ, и государственное тягло, общественное и частное тянулось съ земельныхъ угодій. Въ первобытныя времена гражданскаго устроенія земля въ Россіи, точно такъ какъ и въ Англіи, признавалась вся государева, но когда она по пожалованью стала переходить въ частныя руки — населяться и воздѣлываться, то въ распредѣленіи податей и повинностей принято было у насъ начало совершенно противуположное англійскому. Тамъ обложены были тѣ земли, которыя перешли въ полную, вольную собственность (freehold) и изъяты изъ оклада земли тяглыя, то есть подлежащія частнымъ сборамъ и повинностямъ (copyhold). Въ Россіи на оборотъ черныя земли государева владѣнія подлежали и казенному таглу въ лицѣ водворенныхъ на нихъ черныхъ людей—крестьянъ; бѣлыя земли и ихъ владѣльцы бѣломѣстцы, то есть собственники увольнялись отъ всѣхъ платежей.

Тягло лежало крѣпко на имуществѣ, не принимая въ расчетъ личность владѣльца, такъ что черныя, тяглыя земли оставались податными, хотя бы впослѣдствіи по актамъ владѣнія и перешли къ лицамъ, уволеннымъ по другимъ своимъ. землямъ отъ казенныхъ сборовъ, къ такъ называемымъ бѣломѣстцамъ, дворянамъ и служилымъ людямъ. Поземельная раскладка была общимъ неизмѣннымъ правиломъ: тяглыя земли были долго единственнымъ предметомъ обложенія, за исправленіе повинностей отвѣтствовали люди, водворенные на земляхъ и кому бы эти земли ни принадлежали, казнѣ или частному лицу, если только онѣ считались тяглыми, то подлежали окладу; если же онѣ составляли вольную, полную собственность владѣльца, не населенную, хотя бы и приносящую другой косвенный доходъ, то считались вольными отъ всякихъ сборовъ. Водвореніе черныхъ людей то есть земледѣльцевъ въ уѣздахъ и посадскихъ людей въ городахъ немедленно возводило земли въ разрядъ податныхъ, тяглыхъ и наоборотъ, покуда земли не были населены онѣ податей не платили.

Такимъ образомъ въ противность англійскому порядку нашъ русскій законъ или, лучше сказать, древне-русскій обычай подвер-

галъ казенному обложенію не имущество вольное, а напротивъ только такое, которое уже кромѣ фискальнаго тягла исправляло повинность, оброкъ или барщину въ пользу казны, монастырей и частныхъ вотчинниковъ и помѣщиковъ, облагая ихъ вдвойнѣ и освобождая прочія имущества, уже и безъ того отъ частныхъ повинностей свободныя.

Изъ этого порядка обложенія по землѣ возникли понятія и самыя слова земство и земскія повинности и такъ какъ всѣ тяглыя земли были во владѣніи и пользованіи простаго народа, то всѣ повинности возложены были на него, но вмѣстѣ съ тѣмъ и земскія права не могли его миновать. Права эти разумѣется были ничтожныя, номинальныя, но все таки коль скоро дѣло коснулось того, чтобы предоставить самимъ жителямъ раскладку податей, нарядъ работъ и натуральныхъ повинностей, взиманіе сборовъ, дѣло это не могло обойтись безъ участія земскихъ людей, а земскими людьми считались сельскіе и городскіе обыватели, водворенные на тяглыхъ земляхъ; отъ нихъ до XVII столѣтія выбирались: земскіе старосты и цѣловальники, заправлявшіе царскими сборами; избраніе производилось крестьянами, всѣми лучшими и средними и младшими; раскладка повинностей дѣлалась міромъ подъ надзоромъ этихъ земскихъ старостъ или окладчиковъ, нарочито для сего выбранныхъ, и по приговору всѣхъ людей, водворенныхъ на тяглыхъ земляхъ, людей посадскихъ (городскихъ жителей) и волостныхъ (сельскихъ обывателей). Они верстались сами промежъ себя въ оброкахъ и во всякихъ податяхъ по животамъ, по промысламъ и по угодьямъ.

Такъ было до временъ Петра I. Всѣ оброки и всѣ подати были поземельные и назывались земскими—раскладывались міромъ и разверстывались по тремъ предметамъ обложенія: по скоту (животамъ), по промысламъ и по угодьямъ.

Великому преобразователю эти смутные порядки земскаго самообложенія и поземельныхъ промысловыхъ сборовъ были не по нраву и дѣло, имъ предпринятое, не терпѣло тѣхъ отлагательствъ, недоразумѣній и процедуръ, которыя сопряжены съ народнымъ самоуправле-

ніемъ. Уже за 100 лѣтъ передъ тѣмъ люди черные, первоначально водворенные на тяглыхъ земляхъ, были къ нимъ прикрѣплены; люди постепенно смѣшиваются съ землей, уподобляются имуществу ими занимаемому, и наконецъ сами своимъ лицемъ, своей душой превращаются въ предметъ обложенія, въ окладную единицу. Поземельные и промысловые сборы всѣ вмѣстѣ для удобства взиманія переименовываются въ подать подушную; частные оброки и повинности, слѣдуя тому же примѣру, взимаются съ души, вотчины и помѣстья оцѣниваются и продаются по душамъ и вся податная система, основанная на тяглой землѣ, переходитъ всецѣло, всею своею тягостію на тяглаго простолюдина.

Дворянство, притянутое къ службѣ, отъ подушной подати избавляется, и еслибъ эта подать была дѣйствительно подушная, то таковое избавленіе было бы законно и справедливо; но въ дѣйствительности мы видимъ, что она считалась тяглой на землѣ и только разлагалась на тяглыхъ людей и по этому въ результатѣ оказывается, что собственники были избавлены отъ платежей за всѣ тѣ земли, которыя состояли въ непосредственномъ ихъ владѣніи, и были обложены въ лицѣ своихъ крестьянъ за всѣ тѣ угодья, которыя находились въ пользованіи поселянъ.

Далѣе по мѣрѣ устроенія русскаго государства къ подушной подати пріурочиваются и всѣ прочія повинности, частныя, общественныя, мірскія, земскія и дворянство на томъ же основаніи, на коемъ уволено было отъ подушной, изъемлется и отъ всѣхъ прочихъ тягостей, будто бы въ вознагражденіе за свою обязательную государеву службу. Наконецъ по дворянской грамматѣ и эта принудительная служба отмѣняется; русскому помѣстному сословію дается вольность, полная и праздная вольность отъ службы и отъ податей и вмѣстѣ съ тѣмъ всемилостивѣйше даруется ему право разлагать и расходовать земскіе сборы, въ уплатѣ коихъ оно не участвуетъ—и чинить судъ и расправу черезъ людей выборныхъ изъ своей среды изъ класса неплательщиковъ надъ людьми тяглыми, податными, крѣпостными.

Земская реформа, начавшаяся въ 1851 г. съ изданіемъ уста-

ва о земскихъ повинностяхъ, застала русское земство въ слѣдующемъ смутномъ положеніи:

Дворянство, изъятое по коренному закону отъ подушной подати, избавилось и отъ всѣхъ прочихъ натуральныхъ и денежныхъ повинностей, въ томъ числѣ и отъ обязательной службы, соотвѣтствующей рекрутской повинности низшихъ сословій [5]).

Тоже самое изъятіе распространено и на именитыхъ городскихъ гражданъ—на гильдейское купечество.

Земскія повинности разлагались только на тѣ лица, которыя платили подушную подать и не были изъяты особымъ закономъ отъ земскихъ повинностей. Эти лица назывались податными обывателями и сословіями и раздѣлялись на городскихъ и сельскихъ. Къ городскимъ причислялись: мѣщане, ремесленники, наемные служители и рабочіе въ городахъ. Къ сельскимъ—поселяне вѣдомства государственныхъ имуществъ, удѣльные и помѣщичьи.

Повинности земскія превратились точно такъ какъ и казенныя подати въ чисто подушный окладъ и окончательно съ ними смѣшались. Плательщики ихъ не могли различить; сборы всѣ вмѣстѣ разлагались, взыскивались и вносились отъ низшихъ сословій по счету ревизскихъ душъ, обыкновенно даже мѣшались съ частными оброчными платежами, зачитывались и перечислялись въ господскія суммы, и расписывались самовольно по графамъ окладныхъ книгъ уѣздныхъ казначействъ то въ текущіе платежи, то въ недоимки прежнихъ лѣтъ, то въ подушную подать, то въ земскіе сборы.

Общій результатъ этого порядка или, лучше сказать, безпорядка вещей былъ слѣдующій:

Огромныя пространства привольныхъ степей, плодородныхъ равнинъ и высокоствольныхъ лѣсныхъ дачъ, уволенныя отъ исправленія податей и повинностей, составляли въ рукахъ не многихъ крупныхъ землевладѣльцевъ и лѣсопромышленниковъ неприкосновенный фондъ неистощимаго богатства.

Въ тоже время земли заселенныя несли всю тягость государственнаго многотруднаго устроенія и несли ихъ по мѣрѣ населе-

нія такъ, что чѣмъ болѣе стѣснялся бытъ поселянъ, тѣмъ выше облагались эти угодья.

Пустыни пользовались выгодами и льготами.

Поселенія несли всѣ тягости.

Владѣльцы пустопорожнихъ земель богатѣли.

Люди, тянувшіе тягло въ пользу владѣльца съ тѣхъ же земляныхъ угодій, исправляли и всѣ повинности, всѣ безъ исключенія личныя, рабочія, денежныя, оброкъ, рекрутство, постой, подводы, барщину и государственную подушную подать.

И такъ мы должны къ сожалѣнію признать, что послѣдовавъ примѣру европейской цивилизаціи со временъ Петра Великаго, мы не успѣли различить ея благъ отъ ея золъ и перенесли, можно сказать, насильственно на нашу русскую землю порядки, природные другимъ странамъ, но намъ, нашему народному быту вовсе чуждые.

Личное подданство (Unterthänigkeit) было общимъ кореннымъ закономъ европейскихъ обществъ и изъ него, изъ феодальной зависимости, цеховыхъ учрежденій, патримоніальнаго суда проистекаютъ и податныя системы, основанныя на обложеніи лицъ, сословій, рабочей силы, личнаго труда.

У насъ тягло лежало искони на землѣ и только въ виду фискальныхъ удобствъ и административныхъ пользъ перенесено было въ началѣ прошлаго столѣтія на душу, на обывателя.

Но послѣдствія этого неравномѣрнаго обложенія уже проникли глубоко и тѣже самыя грозныя тучи, которыя накопились вѣками надъ прочими народами, висятъ и надъ нами, привлеченныя несправедливостями новѣйшихъ временъ.

Еще у насъ не представляется такихъ рѣзкихъ предзнаменованій внутреннихъ междоусобій, какъ во Франціи или Германіи, еще сословная рознь не превратилась въ сословную вражду. Добродушіе нашихъ народныхъ нравовъ смягчаетъ суровость нашихъ податныхъ законовъ. Но нельзя скрывать отъ себя, что сѣмена раздора посѣяны и у насъ на той же почвѣ, на которой они вы-

росли въ феодальной Европѣ, на почвѣ неравномѣрной и несправедливой податной системы.

Въ Россіи, какъ и во Франціи, государство сохранилось трудами, деньгами и личной работой простаго народа. Въ Россіи, какъ и во Франціи, натуральными повинностями крестьянъ рылись канавы, мостились дороги, перевозились войска, содержались почты и кормились воеводы. Въ Россіи, точно такъ какъ и во Франціи, дворянство, первоначально уволенное отъ казенныхъ податей взамѣнъ службы имъ исправляемой, впослѣдствіи избавилось отъ всѣхъ обязательствъ, но не приняло на себя соотвѣтствующей доли другихъ повинностей, и осталось такимъ образомъ сословіемъ привилегированнымъ, то есть празднымъ, среди всѣхъ прочихъ сословій рабочихъ и податныхъ.

Отъ этого въ Россіи, какъ и во Франціи, высшія сословія утратили ту нравственную силу, которая пріобрѣтается предводителями народныхъ массъ или вооруженныхъ полковъ, когда они раздѣляютъ опасности и лишенія съ рядовыми людьми, ими командуемыми и точно такъ, какъ военный начальникъ потерялъ бы всю свою власть надъ войскомъ, еслибъ покинулъ его въ минуту опасности, такъ и дворянскія сословія потеряли ее невозвратно въ тотъ день и въ тѣхъ странахъ, гдѣ допустили обложенія низшихъ классовъ народа съ изъятіемъ своихъ лицъ и своихъ имуществъ отъ податныхъ окладовъ.

Въ таковыхъ обществахъ сила, окончательно, послѣ многихъ превратностей, должна остаться за тѣми людьми, которые несли тягости, и поэтому на томъ же основаніи, на коемъ Англія признавалась доселѣ страной аристократической, Франція демократической, Россія должна быть признана страной земской, въ коей всѣ права и обязанности разлагаются по земскому тяглу.

Это тягло несло въ Англіи сословіе землевладѣльцевъ, во Франціи всѣ простолюдины поголовно, въ Россіи земскіе обыватели.

Главная черта сходства между нашими и англійскими податными законами состоитъ въ томъ, что въ Англіи и въ Россіи

предметомъ обложенія была земля, но съ тою разницей, что въ первой подати разлагались по доходности имуществъ и потому пали преимущественно на высшія сословія—у насъ же раскладка производилась по огульному счету лицъ, водворенныхъ на земляхъ и пала на низшіе классы мѣстныхъ жителей безъ всякой соразмѣрности съ ихъ доходностію.

Съ Франціей и прочими континентальными странами нашъ народный земскій бытъ не имѣлъ ничего общаго до реформъ прошедшаго столѣтія, и податная система, принятая въ Европѣ, по коей вся раскладка производилась поголовно, подушно, то есть распредѣлялась на личную рабочую силу, прямо противуполагается нашему порядку обложенія, по коему лицо облагается только съ земли, съ тягла, въ качествѣ обывателя, то есть жителя, водвореннаго на извѣстномъ пространствѣ земляныхъ угодій.

Отъ этого порядка было отступлено со временъ Петра I. Къ нему мы возвращаемся со времени введенія земскаго положенія и въ заключеніе намъ остается только пожелать, чтобы возвращеніе это было полное и по возможности скорѣйшее.

Еще открыта дверь, черезъ которую образованныя (мы не говоримъ высшія) сословія могутъ вступить въ связь съ простымъ народомъ, принимая на себя соразмѣрную ихъ имуществамъ часть народныхъ тягостей. Но эта часть гораздо выше, чѣмъ обыкновенно себѣ воображаютъ и примѣръ Англіи намъ указываетъ приблизительно, какъ она значительна.

Ancien régime, паденіе коего такъ краснорѣчиво описано Токвилемъ, и состоявшій ни въ чемъ иномъ, какъ въ эксплуатаціи низшихъ сословій высшими, во всякомъ случаѣ долженъ уступить новому порядку вещей, обозначаемому названіями демократія или земство и состоящему въ равномѣрности обложенія и равноправности всѣхъ жителей. Но для самаго развитія этихъ новыхъ порядковъ, для благополучнаго перехода отъ угнетенія къ самоуправленію желательно, чтобы вліяніе и руководство образованныхъ классовъ было сохранено до извѣстной поры и до извѣстной степени, а для этого не представляется никакого другаго спо-

соба, какъ участіе ихъ на равныхъ правахъ со всѣми прочими обывателями въ государственныхъ и общественныхъ тягостяхъ.

Этимъ способомъ удержалась англійская gentry съ XIII по XIX столѣтіе. Нынѣ мало по малу, шагъ за шагомъ она сходитъ съ политическаго поприща. Переходъ, о коемъ мы выше упомянули отъ древнихъ порядковъ къ новымъ совершается въ Англіи на нашихъ глазахъ мирно и незамѣтно. Дальнѣйшее существованіе англійской аристократіи было бы нынѣ уже безполезно, можетъ быть и вредно; но отрекаясь отъ власти и преобладанія, это сословіе уноситъ съ собой сознаніе великаго дѣла, честно имъ исполненнаго и можетъ похвалиться, что вынесло на своихъ плечахъ и выкупило своими доходами свободу всего англійскаго народа и величіе своего отечества.

Французская аристократія сошла со сцены съ рыцарскою храбростію, но безъ славы и безъ пользы потому, что искала опоры не въ равноправности обложенія, а въ изъятіяхъ и податныхъ льготахъ и надъ прахомъ этихъ .любезныхъ и отважныхъ царедворцевъ Франція вѣчной памяти не отслужила, а произнесла неумолимый, но справедливый приговоръ:

J'ose affirmer que du jour où la Noblesse eut la lacheté de laisser taxer le tièrs-état pourvu qu'on l'exceptat elle-même, de ce jour là fut semé le germe de tous les vices et de tous les abus qui ont travaillé l'ancien régime pendant le reste de sa vie et ont fini par causer violement sa mort (Toqueville l'Ancien Régime p. 170).

Эту lacheté (подлость) французское дворянство не могло даже искупить потоками своей благородной крови.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Выраженіе обыватель имѣетъ на нашемъ юридическомъ языкѣ спеціальное и нѣсколько загадочное значеніе. Въ словаряхъ его переводятъ словомъ житель, обитатель; но въ этомъ смыслѣ и вообще въ

народномъ нарѣчіи оно употребляется весьма рѣдко. Напротивъ во всѣхъ законодательныхъ актахъ и правительственныхъ распоряженіяхъ слово обыватель всегда замѣняетъ выраженіе мѣстный житель, коль скоро рѣчь идетъ о правахъ и повинностяхъ мѣстнаго населенія; такъ напримѣръ въ прежнихъ и новѣйшихъ уставахъ земскихъ повинностей, путей сообщеній, строительномъ, сельскіе и городскіе жители всегда именуются обывателями, коль скоро излагаются ихъ обязанности и участіе ихъ въ податяхъ и налогахъ, но съ другой стороны при исчисленіи всего поголовнаго населенія всегда говорится о жителяхъ, душахъ и не употребляется слово обыватель; дворянъ, духовныхъ лицъ, разночинцевъ, также дворовыхъ людей не называютъ обывателями. По этому намъ кажется, что это выраженіе собственно означаетъ домохозяина, то есть лицо, пользующееся осѣдлостію, имуществомъ, хозяйствомъ нѣкотораго рода самостоятельностію и поэтому обложенное податями, повинностями и службою. Дворяне съ одной стороны и беззеиельные, неимущіе классы съ другой не признаются обывателями, потому что ни тѣ ни другіе не несутъ государственнаго и общественнаго тягла. Тягло какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи налагается на то лицо, которое непосредственно имуществомъ пользуется, занимаетъ землю или домъ (occupier), живетъ, бываетъ на мѣстѣ (обыватель) и какъ англійское, такъ и русское законодательства приняли это основаніе вѣроятно потому что всякое взысканіе, распоряженіе гораздо скорѣе приводится въ дѣйствіе черезъ людей, состоящихъ на лицо, чѣмъ черезъ собственниковъ, проживающихъ въ разныхъ мѣстахъ.

По нашему мнѣнію слово обыватель очень близко подходитъ къ англійскому термину occupier; мы его вообще употребимъ для означенія мѣстнаго домохозяина, обложеннаго земскими и общественными повинностями.

[2]) Въ расчетахъ о земскихъ и государственныхъ повинностяхъ въ Англіи весьма часто упускаются изъ виду десятинные сборы tithes, которые въ земскія раскладки не входятъ и потому ускользаютъ отъ вниманія. Они составляютъ отъ 1 до $2^1/_2$ рублей съ англійскаго acre (0,37 десятины) и въ нѣкоторыхъ случаяхъ доходятъ до 5 р. Они взыскиваются независимо отъ церковнаго сбора church-rate, который простирается только на 506.812 ф. ст. и идетъ на содержаніе самихъ церквей, между тѣмъ какъ десятинный сборъ доходитъ до 4.500.000 ф. ст. и назначается на содержаніе причтовъ. Сборъ этотъ падаетъ на тѣже недвижимыя имущества, какъ и всѣ прочія мѣстныя повинности и составляетъ не менѣе 20% доходности. Замѣчательно при этомъ, что

самый этотъ сборъ, платимый обывателями на содержаніе церковно-служителей подвергается въ свою очередь земскому окладу, какъ доходная статья церковныхъ причтовъ и изъ десятиннаго сбора удерживается въ земскій извѣстный процентъ. (Gneist Die Selbstverwaltung in England. s. 513).

[3]) Подъ впечатлѣніемъ блистательной роскоши высшей англійской аристократіи въ Европѣ составилось преувеличенное понятіе о богатствѣ всего сословія землевладѣльцевъ въ Англіи и когда выставляются громадныя цифры налоговъ, выносимыхъ этими классами, то высшія сословія другихъ странъ заявляютъ, что они будто-бы гораздо бѣднѣе англійской gentry. По расчету, представленному парламенту министромъ Дизраели (въ 1850 г.) оказывается, что дѣйствительно около 2000 семействъ пользуются доходомъ болѣе 70.000 р. въ годъ и изъ нихъ 18 собственниковъ получаютъ около 9 мил. или въ средней сложности по 500.000 р. дохода. Эти 2000 собственниковъ и составляютъ собственно англійскую аристократію, ослѣпляющую всю Европу блескомъ своего high-life-а, comfort-а и sport-а. Но они же уплачиваютъ около $^1/_3$ своихъ доходовъ на земскіе и государственные сборы.

Затѣмъ общее число землевладѣльцевъ простирается до 250.000 собственниковъ, владѣющихъ въ средней сложности 80 десятинами съ доходами около 1500 руб. въ годъ.

Относительно прочихъ сословій кромѣ землевладѣльцевъ исчисленія сдѣланы съ приблизительною точностію, для раскладки подоходнаго налога и изъ нихъ оказывается, что въ разрядѣ промышленниковъ и торговцевъ только 485 домохозяевъ имѣютъ дохода болѣе 70.000 р. въ годъ, въ томъ числѣ 40 по 350.000 р. и болѣе.

Въ томъ-же разрядѣ съ доходомъ болѣе 700 р. показано 251.564 податныхъ лицъ.

Такимъ образомъ къ высшему сословію съ 70.000 р. и болѣе дохода относятся около 2000 землевладѣльцевъ и 485 промышленниковъ и торговцевъ—всего около 2.500.

Къ среднему съ доходами отъ 700 до 70.000 руб. 248.000 помѣщиковъ и 251.000 купцовъ, фабрикантовъ, банкировъ — всего около 500.000.

Кромѣ того къ этому высшему разряду еще относятся разныя должностныя лица, окладное жалованье коимъ выше 700 р.; таковыхъ лицъ считается около 70.000.

[4]) Исчисленія, здѣсь представляемыя позаимствованы преимущественно изъ сочиненія Fisco: Des taxes locales dans le Royaume Uni-

Этотъ замѣчательный трудъ, исполненный оффиціально по порученію бельгійскаго правительства и при дружномъ содѣйствіи англійскихъ властей заслуживаетъ безъ сомнѣнія болѣе вѣры, чѣмъ отдѣльныя статистическія частныя изслѣдованія. На страницахъ 43—54 этой книги сдѣлано общее исчисленіе податныхъ плательщиковъ Англіи. Далѣе мы пополнили эти свѣдѣнія исчисленіемъ земскихъ обывателей, представленнымъ въ сочиненіи Gneist-a, Die Selbstverwaltung in England § 18.

Выводы наши, взятые изъ этихъ двухъ источниковъ не вполнѣ сходятся съ нѣкоторыми новѣйшими изслѣдованіями; такъ напримѣръ въ брошюрѣ полной интереса г. Шипова о финансахъ Англіи и Франціи между прочимъ сказано, что вся масса землевладѣнія находится въ Англіи въ рукахъ 649.000 собственниковъ (стр. 57).

Противъ этого авторитета мы приводимъ другой министра Дизраели, который въ полномъ парламентѣ, исчисляя собственниковъ, подлежащихъ поземельнымъ налогамъ, полагалъ во всѣхъ трехъ королевствахъ около 250.000 землевладѣльцевъ и, раздѣляя между ними всю площадь удобныхъ земель, принималъ въ средней сложности пространство владѣній каждаго отдѣльнаго лица въ 70 десятинъ и средній доходъ одного землевладѣльца въ 1500 рублей.

Г. Шиповъ по видимому смѣшалъ выраженія собственники и землевладѣльцы. По расчету подоходнаго налога (income-tax) всѣхъ крупныхъ собственниковъ, платящихъ эту подать считается дѣйствительно около 600.000, но въ томъ числѣ около 350.000 лицъ торговаго сословія и 70.000 другихъ классовъ. Землевладѣльцевъ же всѣхъ вмѣстѣ въ 1850 г. во всей Англіи считалось не болѣе 250.000. Если вспомнить что income-tax взыскивается только съ имѣній, приносящихъ дохода болѣе 700 руб. и что по расчету Дизраели средній доходъ каждаго землевладѣльца простирается до 1500 руб., то изъ этого можно заключить, что почти вся англійская gentry обложена этой экстраординарной податью.

Относительно другаго разряда земскихъ обывателей, обложенныхъ собственно земскими сборами, мы придерживались также оффиціальныхъ свѣдѣній, приведенныхъ Гнейстомъ. Всѣхъ податныхъ обывателей этого разряда считалось въ Англіи въ 1859 г. (Report of local taxation p. 37) 3.330.831. Изъ этого числа самихъ собственниковъ т. е. домовладѣльцевъ землевладѣльцевъ, платящихъ подати непосредственно было 1.000.755. Обывателей (occupiers) считалось 2.230.076 изъ нихъ 224.066 фермеровъ, 10.561 управляющихъ; остальные около

2.000.000 принадлежали къ городскимъ сословіямъ, жильцамъ и нанимателямъ квартиръ.

При этомъ слѣдуетъ еще замѣтить, что около 25% мелкихъ жильцевъ, а именно всѣ тѣ коихъ наемная плата за квартиру ниже 6 фн. (42 р.) освобождаются отъ земскихъ сборовъ по силѣ вышеупомянутаго положенія Compounding the Rates, по коему земскіе сборы переводятся съ нихъ на домовладѣльцевъ.

И такъ въ Англіи обложеніе прямыми налогами назначается по земскимъ сборамъ съ имуществъ, оцѣненныхъ не ниже 42 р. годовой платы или годоваго дохода а по государственнымъ податямъ и прямымъ налогамъ съ имуществъ не ниже 100 фн. (700 р.) доходности. Съ этой нормы (700 р.) начинается также и разрядъ лицъ, обязанныхъ служить безвозмездно въ должностяхъ мировыхъ судей, членовъ управъ и проч. Они несутъ по этому двойную тягость противъ средняго класса, т. е. если обыватель при 90 ф. ст. платитъ 25—30 процентовъ, то владѣлецъ 110 ф. ст. дохода отдаетъ личной службой и денежными сборами не менѣе 50% своего дохода. Наконецъ мелкіе собственники и домохозяева, квартирная плата коихъ менѣе 42 р. ничего не платятъ ни по земскимъ, ни по государственнымъ прямымъ налогамъ.

Въ 1848 году представлена была парламенту слѣдующая таблица доходности по королевству Англіи и княжеству Валлису:

	Число лицъ.	Всего дох.	
Съ доходомъ болѣе 700 руб. . .	577.840	1.547	Милліоновъ рублей.
— отъ 525 до 700 руб .	251.280	154	
— — 420 — 525 — .	267.040	126	
— — 210 — 420 — .	1.316.340	385	
— менѣе . . . 210 — .	6.134.650	469	
Всего . .	8.547.150	2.681	

(Fisco. Des taxes locales dans le Royaume Uni page 45 et suiv.)

[5]) При сравненіи бюджетовъ разныхъ государствъ и стоимости разныхъ повинностей обыкновенно упускается изъ виду самая тяжкая изъ нихъ—рекрутская. Главное отличіе и преимущество англійской податной системы надъ всѣми прочими состоитъ именно въ томъ, что съ древнѣйшихъ временъ военная служба лежала на денежной повинности высшихъ и среднихъ сословій, между тѣмъ какъ во всей прочей Европѣ она исправлялась натуральной повинностію низшихъ классовъ. Чтобы перевести эту тягость на денежный счетъ можно принять, что въ Россіи въ средней сложности низшія податныя сословія въ теченіи настоящаго столѣтія ставили ежегодно по 5 или 6 рекрутъ съ 1.000 ревиз-

скихъ душъ и принимая цѣну рекрутской квитанціи въ 500 р. платили такимъ образомъ по $2^{1}/_{2}$ или 3 руб. съ ревизской души, или считая нынѣшнее податное населеніе въ 30 милліоновъ около 75 или 90 мил. р. въ годъ.

Переводъ военной повинности съ высшихъ классовъ на низшіе былъ одною изъ вопіющихъ несправедливостей минувшихъ временъ и отозвался на народномъ хозяйствѣ всего континента. Мы называемъ эту мѣру вопіющей несправедливостію, потому что при первоначальномъ устроеніи всѣхъ европейскихъ обществъ военная служба лежала напротивъ на классѣ землевладѣльцевъ, которымъ помѣстья и розданы были съ условіемъ ставить наемныхъ ратниковъ. Впослѣдствіи, когда эти наборы охотниковъ оказались затруднительными для помѣщиковъ и неудобными для государей, первые склонили послѣднихъ ввести денежный налогъ въ видѣ выкупа отъ обязательной поставки ополченій—и съ тѣмъ, чтобы государи на эти суммы сами отъ себя держали наемное войско. Такимъ образомъ и на такихъ условіяхъ была введена во Франціи taille. Но эта сдѣлка была вскорѣ нарушена съ двухъ сторонъ: съ стороны феодальныхъ владѣльцевъ и помѣщиковъ тѣмъ, что они разложили эту подать подушно на людей, водворенныхъ на ихъ земляхъ и со стороны королей тѣмъ, что получая выкупныя деньги, они продолжали требовать обязательной службы, такъ что и выкупные платежи и та натуральная повинность, за выкупъ коей они были установлены, всею двойной своею тяжестью пали на низшія сословія. При Людовикѣ XIV taille, какъ мы выше сказали, дошла до 80 милліоновъ лив.; дворянство, отъ подати изъятое, участвовало въ очень значительной пропорціи въ расходованіи суммъ и получало за добровольную и почетную службу въ офицерскихъ чинахъ около 44 милліоновъ лив. жалованья, между тѣмъ какъ на жалованья всѣхъ нижнихъ чиновъ арміи за обязательную ихъ службу тратилось не болѣе 40 милліоновъ лив.

Такимъ образомъ оказывается, что военная повинность первоначально во всѣхъ европейскихъ обществахъ лежала на землѣ и на ея владѣльцахъ, и справлялась наймомъ, вербовкой охотниковъ на ихъ счетъ и что переводъ ея на личную, натуральную повинность совершился вслѣдствіе недобросовѣстной, постыдной сдѣлки между казной и помѣщиками, посредствомъ коей деньги уступлены были въ безъотчетное распоряженіе правительства, а служба обязательная безвозмездная возложена была на народъ съ изъятіемъ того сословія, которому пожалованы были вотчины и помѣстья, съ тою именно цѣлью, чтобы они справляли эту службу.

Англія была единственная страна въ Европѣ, гдѣ дворянство воздержалось отъ этихъ насильственныхъ и беззаконныхъ притѣсненій и соблюло главное основаніе, историческое происхожденіе всего помѣстнаго права, то именно, что государева или королевская земля пожалована частнымъ владѣльцамъ за обязательное содержаніе войска на ихъ коштъ. Изъ этого основнаго принципа вытекли сами собой слѣдующія послѣдствія:

a) Что войско вербуется изъ охотниковъ — и что къ обязательной службѣ ни дворянинъ, ни простолюдинъ притянутъ быть не можетъ.

b) Что служба эта во всѣхъ чинахъ оплачивается окладнымъ жалованьемъ, котораго полагается при готовомъ содержаніи для пѣхотнаго солдата не менѣе 1 шиллинга въ день (30 коп.), для кавалериста 1 шил. 3 пенса (33 коп.)

c) Что экстраординарные военные расходы разлагаются въ видѣ экстраординарнаго налога (income-tax) на имущества высшихъ сословій, оцѣненныхъ не ниже 100 ф. ст. (700 р.) дохода.

Изъ этого слѣдуетъ, что для сравненія тягостей, лежащихъ на разныхъ сословіяхъ въ разныхъ странахъ, надо въ Англіи приложить къ тягостямъ высшихъ классовъ наемную плату войска и на оборотъ въ прочихъ европейскихъ государствахъ оцѣнить службу по наряду низшихъ сословій и причислить ее къ повинностямъ, на нихъ исключительно лежавшимъ въ продолженіи нѣсколькихъ столѣтій.

Средняя цѣнность рекрутской квитанціи выражаетъ приблизительно тягость этой повинности, какъ ее принимаетъ народъ то есть, что независимо отъ готоваго содержанія, человѣкъ подлежащій рекрутству, уплачиваетъ около 500 р. за наемъ охотника. По этому помножая эту сумму на число ежегодно выставляемыхъ рекрутъ, мы полагаемъ, что общій итогъ можетъ быть принятъ въ 75 милліоновъ руб., которые слѣдуя англійской системѣ, должны бы быть разложены на всѣ доходныя имущества и присуждены самимъ рекрутамъ или ихъ семьямъ въ вознагражденіе за ихъ службу.

Консерваторамъ, ссылающимся постоянно на примѣръ аристократической Англіи, слѣдуетъ прежде всего предложить эту мѣру, радикальную для облегченія и уравненія земскихъ повинностей.

(Gneist. Das englische Verwaltungs-Recht s. 1224 u. ff.)

XI.

О выборномъ началѣ и избирательномъ правѣ въ земскихъ учрежденіяхъ. — Всеобщая подача голосовъ во Франціи и Соединенныхъ штатахъ.—Въ Англіи назначеніе мировыхъ судей отъ короны, избирательное право въ приходскихъ сходкахъ (vestry), новѣйшія узаконенія о выборѣ управъ (boards). — Въ Пруссіи выборы по сословіямъ: Bürgerthum, Bauerschaft, Gutsherrschaft. — Порядокъ избранія мэровъ и муниципальныхъ совѣтовъ во Франціи. — Дворянскіе и городскіе выборы въ Россіи.

Избирательнымъ законамъ придавали долгое время такое важное значеніе, какъ будто отъ пониженія или повышенія ценса на нѣсколько рублей, отъ добавленія или сокращенія нѣсколькихъ тысячъ голосовъ изъ цѣлаго народа, должны были измѣниться и направленіе политики и все настроеніе народнаго представительства.

Между тѣмъ, мы видимъ двѣ первостатейныя державы, Францію и Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты, гдѣ одинаковыя основанія избирательнаго права привели къ результатамъ не только различнымъ, но во всѣхъ отношеніяхъ противуположнымъ. Основаніе это, какъ извѣстно, всеобщая подача голосовъ, примѣненная и къ народному представительству и къ мѣстному самоуправленію.

Во Франціи и въ Америкѣ какъ депутаты законодательныхъ собраній, такъ и всѣ мѣстные муниципальные и общинные совѣты и должностныя лица избираются всѣми гражданами, достигшими совершеннолѣтія.

Сопоставленіе этихъ двухъ народовъ доказываетъ убѣдитель-

ніе всякихъ разсужденій, что не механизмъ избранія, не составъ избирательныхъ съѣздовъ, не умноженіе числа голосовъ и безпредѣльное расширеніе выборнаго права рѣшаетъ участь свободы и самоуправленія, и что для ихъ правильнаго роста кромѣ этого простора нужны еще и другія условія.

Почти всѣ народы европейскаго континента такъ мало приготовлены прежнимъ историческимъ своимъ развитіемъ къ политической жизни, что вопросы законодательные, финансовые и вообще государственные для народныхъ массъ почти не доступны.

Возмущая и волнуя высшіе слои общества, они мало занимаютъ низшіе классы; гораздо больше участія возбуждаютъ въ народѣ, даже въ среднихъ рядахъ его, непосредственные предметы мѣстнаго управленія, дорожныя сообщенія, продовольствіе, народное здравіе, судъ и расправа въ низшихъ инстанціяхъ. — Хотя и очевидно, что это внутреннее благоустройство находится въ прямой зависимости отъ центральнаго правленія, отъ политической организаціи, но это то именно соотношеніе между мѣстными частными пользами и государственными остается совершенно темнымъ, непонятнымъ для тѣхъ народовъ, которые сами своими дѣлами не завѣдываютъ. Для нихъ это отношеніе всегда представляется въ видѣ антагонизма между правительствомъ и народомъ и какъ бы либерально ни дѣйствовало правительство, какими бы политическими правами ни обладалъ народъ, рознь между ними не сглаживается, антагонизмъ остается нормальнымъ ихъ состояніемъ: мѣстныя пользы и нужды представляются въ насмѣшливомъ видѣ (les intérêts du clocher), незаслуживающими серьознаго обсужденія, и на оборотъ, государственные интересы въ особенности фискальные кажутся народу гнетомъ, произвольно на него налагаемымъ.

Свобода и верховная власть, земство и правительство, народное богатство и государственная казна въ смутномъ сознаніи современныхъ народовъ представляются въ видѣ двухъ противуположныхъ враждебныхъ силъ.

Эта черта общая всѣмъ народамъ, переходящимъ внезапно отъ совершенной безправности къ политической самодѣятельности. Оп-

позиція, сепаратизмъ признаются между ними защитой народныхъ правъ. Казна, администрація, даже самый законъ кажутся имъ стѣснительными условіями, которыя могутъ быть обойдены при всякомъ удобномъ случаѣ и даже нарушены, если есть возможность утаить нарушеніе подъ благовиднымъ предлогомъ.

Напротивъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ народныя массы постепенно призываются къ самостоятельному завѣдыванію мѣстными дѣлами, своимъ общественнымъ хозяйствомъ, судомъ и расправой надъ согражданами, политическій смыслъ, то есть способность уразумѣть потребности всего народа, цѣлаго государства развивается яснѣе и прочнѣе; связь между интересами отдѣльныхъ мѣстностей и всѣми ими въ совокупности, зависимость первыхъ отъ вторыхъ, земскихъ повинностей отъ государственнаго бюджета, и частныхъ хозяйствъ отъ финансоваго управленія обнаруживается постоянно, ежедневно при разбирательствѣ мелочныхъ дѣлъ мѣстнаго управленія; указанія опыта подтверждаютъ элементарную истину, что благосостояніе частное непосредственно зависитъ отъ благоустройства общаго; взглядъ народа расширяется, но вмѣстѣ съ тѣмъ и укрощается; собственныя, личныя выгоды вступаютъ въ непосредственную связь съ общественными и правительственными интересами и только тогда, когда это сознаніе уже проникло въ народъ, законъ и казна становятся представителями общихъ пользъ и нуждъ и пріобрѣтаютъ несокрушимую силу всенароднаго уваженія.

Этого высокаго возраста политическаго совершеннолѣтія достигъ очень быстро американскій народъ, потому что вывезъ изъ своего первобытнаго отечества—Англіи вѣковой опытъ мѣстнаго самоуправленія; къ нему приближается и сама Англія, гдѣ однако политическое воспитаніе долго задерживалось преобладаніемъ высшихъ сословій. Прочіе народы въ этомъ отношеніи далеко отстали отъ англо-саксонцевъ, хотя нѣкоторые изъ нихъ, напримѣръ германцы и стоятъ наравнѣ съ ними, можетъ быть, выше въ отношеніи народнаго образованія. Лишенные практическаго поученія мѣстнаго самоуправленія, они изъ учебниковъ политическихъ наукъ и изъ рѣчей ораторовъ не могли извлечь недостающихъ имъ наста-

вленій, и не пройдя черезъ школу самоуправленія, не выучились управлять своей волей и распоряжаться своей свободой.

Если эти соображенія вѣрны, то изъ нихъ слѣдуетъ вопервыхъ, что самоуправленіе, кромѣ непосредственной своей пользы, то есть лучшаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, имѣетъ еще особое значеніе, какъ высшая школа народнаго просвѣщенія, и если для высшихъ классовъ признается необходимымъ спеціальное изученіе правовѣдѣнія и политическихъ наукъ, то для всѣхъ прочихъ сословій не менѣе существенны практическія упражненія въ мѣстномъ управленіи. Только совокупнымъ дѣйствіемъ этихъ двухъ системъ народнаго образованія, теоретической и практической, можно надѣяться достигнуть развитія свободы безъ потрясеній и упроченія закона, безъ разрушенія законнаго порядка.

Во вторыхъ, изъ того же слѣдуетъ, что къ этому политическому образованію долженъ быть открытъ свободный доступъ всему народу; судъ, расправа, самое производство дѣлъ могутъ быть поручаемы извѣстнымъ классамъ болѣе образованнымъ, и потому право быть избраннымъ можетъ подлежать нѣкоторымъ условіямъ ценса или воспитанія; но право избранія и право гласной ревизіи мѣстныхъ дѣлъ и расходовъ принадлежитъ безспорно всѣмъ обывателямъ, участвующимъ въ этихъ расходахъ и въ повинностяхъ.

Мы провѣримъ эти заключенія примѣромъ двухъ государствъ Англіи и Пруссіи, гдѣ самоуправленіе развивалось совершенно различно, въ первомъ по общему принципу равноправности, во второмъ подъ вліяніемъ феодальныхъ привиллегій, но въ обоихъ при всесильномъ преобладаніи земледѣльческихъ сословій gentry и Ritterschaft.

Въ Англіи до новѣйшихъ временъ выборное начало играло весьма слабую роль въ такъ называемомъ англійскомъ selfgovernment-ѣ. Мѣстное управленіе сосредоточивалось въ двухъ главныхъ учрежденіяхъ — мировыхъ судьяхъ и приходскихъ собраніяхъ.

Назначеніе мировыхъ судей всегда было и осталось въ Англіи короннымъ правомъ; со дня ихъ введенія въ 1360 г. и до

настоящаго времени право это отстаивалось правительствомъ последовательно въ теченіе пяти столѣтій и слабыя попытки ввести выборное начало не имѣли успѣха, а со временъ Эдуарда III даже и не возобновлялись. Настоящій порядокъ ихъ назначенія слѣдующій: по предложенію королевскаго совѣта (king in council) мировые судьи опредѣляются изъ землевладѣльцевъ съ поземельнымъ доходомъ въ 100 ф. ст. (700 руб.) Мировые судьи распредѣляются по графствамъ, но число ихъ неограниченно, такъ напримѣръ въ сѣверномъ Іоркширѣ съ населеніемъ въ 1,351,000 жителей мировыхъ судей считается 401, а въ графствѣ Кентъ при 615,000 жителей 532. Но назначеніе въ мировые судьи не есть еще въ точномъ смыслѣ слова опредѣленіе въ должность; король собственно избираетъ только кандидатовъ въ должность, принятіе же, вступленіе въ нее зависитъ отъ произвола самого кандидата, и въ такомъ случаѣ онъ подаетъ о томъ особое прошеніе и становится уже дѣйствительнымъ судьей по собственному своему желанію. Въ 1856 г. считалось 18,284 мировыхъ судей, изъ коихъ только 8,236 считались на дѣйствительной службѣ.

Въ приходскомъ собраніи (vestry) выражалась доселѣ вся выборная, представительная сторона англійскаго самоуправленія и выражалась въ самой широкой формѣ: всѣ прихожане (parishioners) домохозяева, какъ собственники такъ и наниматели, содержатели (occupiers) облагались церковнымъ сборомъ, соразмѣрнымъ своему доходу—и всѣ таковые податные обыватели имѣли голосъ въ собраніи. Но не смотря на этотъ либеральный составъ, приходскія собранія никогда не имѣли большаго значенія; вся власть самоуправленія постепенно переходила въ руки мировыхъ судей и мировыхъ съѣздовъ и сіи послѣдніе (quarter sessions) окончательно завладѣли всѣми главными отраслями земскаго управленія.

Въ началѣ текущаго столѣтія положеніе было слѣдующее: за исключеніемъ второстепенныхъ мѣстъ всѣ должности замѣщались мировыми судьями и съѣздами, главныя земскія повинности, налогъ для бѣдныхъ (poor-tax) и другія облагались и разлагались по ихъ распоряженію, приходскія собранія, подчиненныя крупнымъ

землевладѣльцамъ въ лицѣ мировыхъ судей перестали дѣйствовать самостоятельно и средніе классы отшатнулись отъ учрежденій, превратившихся въ представительство высшихъ классовъ.

Съ 1818 г. наступилъ періодъ преобразовательный, періодъ уступокъ аристократическаго элемента. Обстоятельства были крайнія; налогъ для бѣдныхъ достигъ въ этомъ году громадной суммы 55 мил. руб. и суммами этими распоряжались полновластно 8000 землевладѣльцевъ изъ 20 милліоновъ жителей. Землевладѣльцы своевременно сознали необходимость преобразованій и начали отступать, но шагъ за шагомъ, упорно отстаивая по древнему англійскому обычаю каждую позицію, гдѣ надѣялись хотя временно удержаться безъ насилѣства и кровопролитія.

Сначала преобразованъ былъ самый составъ собраній, которыя изъ приходскихъ постепенно превращаются въ болѣе крупныя представительства въ такъ называемые poor-law unions, узаконенныя актомъ парламента 1834 г. Но здѣсь надо прежде всего обратить вниманіе на тотъ порядокъ, коему слѣдуетъ эта реформа, самая коренная въ конституціи Англіи; съ 1818 и по 1834 г. послѣдовательными тремя или четырьмя биллями, новое положеніе земскаго управленія предначертывается, дополняется и въ этой формѣ оффиціальной, правительствомъ одобренной, но не обязательной, предлагается на обсужденіе приходовъ; они остаются вольны принять новыя учрежденія, соединиться изъ нѣсколькихъ приходовъ въ одну union или остаться при старомъ порядкѣ; такъ дѣйствительно и происходитъ; нѣсколько приходовъ (118) остаются на прежнемъ положеніи, другіе (188) принимаютъ уставъ 1818 года, извѣстный подъ именемъ Gilberts act; третій уставъ 1834 года; наконецъ большинство приходовъ сознаетъ эту необходимость слитія, не смотря на упорное сопротивленіе приходскаго сепаратизма, и тогда въ 1834 г. черезъ 16 лѣтъ послѣ перваго опыта новый порядокъ вводится, но еще не повсемѣстно; правительству поручается только власть дѣлать новый порядокъ обязательнымъ по своему усмотрѣнію, и этой властію оно пользуется такъ умѣ-

ренно, что еще въ 1862 г. подъ управленіемъ прежнихъ приходскихъ собраній состояло до 600,000 жителей.

Такимъ образомъ не насильственно, не повелѣніями и указами, а сознательно въ видѣ предложенія отъ правительства, принимаемаго народомъ, совершается въ Англіи коренная реформа коренныхъ учрежденій. Главныя черты новаго городскаго и земскаго положенія, введеннаго законами 1834 и 1835 годовъ суть слѣдующія:

Вмѣсто прежнихъ сельскихъ приходовъ для хозяйственнаго управленія по дѣламъ общественнаго призрѣнія (poor-law) дорожнымъ, тюремнымъ учреждены unions, то есть добровольные союзы нѣсколькихъ приходовъ.

Въ 1854 г. такимъ порядкомъ образовалось изъ 13,963 приходовъ — 586 unions съ среднимъ населеніемъ 25,213 жителей.

Въ тоже время и такимъ же порядкомъ постепенности введено въ 178 городахъ съ населеніемъ всего 2.195,000 жителей новое городское положеніе.

Какъ сельскія такъ и городскія общества составляютъ собранія избирательныя. Право голоса въ первыхъ имѣютъ всѣ домохозяева (собственники и наниматели), пользующіеся чистымъ доходомъ съ недвижимаго имущества.

Occupier, платящій земскія и городскія повинности пользуется избирательнымъ правомъ.

Въ этомъ составѣ всѣхъ податныхъ обывателей безъ исключенія, избирательные съѣзды выбираютъ въ городахъ common council — городскіе совѣты, въ селеніяхъ — boards, различныя управы общественнаго призрѣнія, дорожныя, тюремныя, народнаго здравія [1]).

Право быть избраннымъ подчиняется извѣстному имущественному цензу: для выбора въ городской совѣтъ требуется 90 руб. чистаго дохода—для выбора въ совѣтъ общественнаго призрѣнія (board of guardian) 240 р. воловаго дохода — для совѣта народнаго здравія (board of health) 180 р.

Изъ этого еще не видно, по крайней мѣрѣ съ перваго взгляда, чтобы новое положеніе отличалось демократическими тенденціями; но настоящее значеніе этой реформы, исходъ коей еще впереди, заключается въ томъ, что главные предметы вѣдомства мировыхъ судей перешли къ городскимъ и сельскимъ совѣтамъ, что назначеніе должностныхъ лицъ по всѣмъ частямъ внутренняго управленія, по прежнему порядку производившееся мировыми судьями и съѣздами, замѣняется выборомъ отъ всѣхъ податныхъ обывателей, что такимъ образомъ управленіе страны переходитъ изъ рукъ 8,000 землевладѣльцевъ, назначаемыхъ отъ короны въ вѣдѣніе выборныхъ людей, избираемыхъ 3 милліонами жителей, и значеніе это еще болѣе расширяется, если принять въ соображеніе, что большая часть этихъ должностей изъ почетныхъ, безвозмездныхъ новыми законами 1834 и 1835 г. превращены въ должности на жалованьи.

Изъ этого, если не ошибаемся, можно заключить, что когда намъ представляютъ для нашего поученія англійскій selfgovernment, какъ образецъ аристократическихъ учрежденій, то это представленіе относится къ прошедшему состоянію Англіи, а не къ настоящему; современное же ея положеніе должно быть признано переходнымъ. Аристократическій элементъ еще удерживается въ судебной и административной власти мировыхъ судей, опирающейся на демократическомъ учрежденіи суда присяжныхъ. Но въ городскомъ управленіи и въ хозяйственныхъ дѣлахъ, составляющихъ сущность самоуправленія, ихъ уже замѣнили другія сословія, другіе порядки, выборное начало и служба на жалованьи.

Но изъ этого положенія дѣлъ въ Англіи выводятъ другія заключенія, и цѣлый рядъ заключеній: въ упадкѣ этихъ аристократическихъ порядковъ нѣкоторые публицисты видятъ разрушеніе порядка вообще; изъ того, что англійское самоуправленіе было основано на почетной службѣ и на коронномъ назначеніи, и что эти основанія нынѣ колеблются другіе выводятъ предсказанія, что и самоуправленіе отживаетъ въ Англіи послѣдніе свои дни; наконецъ третьи представляютъ еще высшія соображенія,

что независимость, самостоятельность немыслимы при выборахъ и жалованьи, ставящихъ лицъ служащихъ въ зависимость отъ избирателей, и что при этихъ условіяхъ самоуправленіе должно неминуемо рушиться, искаженное въ своихъ основаніяхъ этими демократическими превращеніями.

Если бы оно въ Англіи въ настоящее время и разрушилось, то это паденіе не могло бы еще служить доказательствомъ противъ учрежденій, создавшихъ могущественнѣйшую державу и свободнѣйшій народъ изъ всѣхъ народовъ нашей части свѣта. Оно бы доказало только то, что мѣстное самоуправленіе есть лучшая школа для политическаго воспитанія народа, и что когда это воспитаніе благополучно оканчивается среди всеобщаго благосостоянія страны и свободы народа, когда низшіе классы достигаютъ средняго уровня образованности высшихъ сословій, когда всѣ основы внутренняго управленія положены и испытаны, тогда эта элементарная школа сама собой упраздняется и всѣ мелкіе, дробные интересы сливаются въ народное представительство—послѣднюю и высшую форму самоуправленія.

Но допуская эти выводы, мы никакъ не можемъ допустить исходнаго предположенія, будто самоуправленіе въ Англіи теряетъ свое значеніе вслѣдствіе новѣйшихъ реформъ.

Оно значеніе свое измѣняетъ, но это измѣненіе, по нашему мнѣнію, есть развитіе, а не стѣсненіе, обновленіе, а не упадокъ— и оно бы тогда неизбѣжно разрушилось, еслибъ по упорству высшихъ сословій эти преобразованія не были предприняты, или не были бы доведены до полнаго уравненія всѣхъ политическихъ правъ.

Въ Пруссіи мы видимъ такое же переходное положеніе и подобную же борьбу, какъ въ земскихъ учрежденіяхъ такъ и въ народномъ представительствѣ, тѣхъ же элементовъ аристократическаго и демократическаго, составляющихъ въ наше время сущность политической жизни; но съ тою разницей, что благородное нѣмецкое рыцарство не уступаетъ, подобно англійской gentry ни шагу демократическимъ притязаніямъ.

Чтобы представить ясно положеніе внутренняго управленія въ Пруссіи, надо здѣсь припомнить сказанное выше объ организаціи общественнаго быта въ этой странѣ. Организація эта чисто сословная какъ въ Россіи, но съ сильной примѣсью феодальныхъ правъ, чего, благодаря Бога, у насъ нѣтъ.

Сословій три: Bürgerthum, Bauerschaft, Gutsherrschaft. Городскія сословія вовсе отдѣляются отъ прочихъ по хозяйственному своему управленію. Сельскія крестьянство и дворянство перемѣшаны какъ въ своихъ владѣніяхъ, такъ и въ своихъ правахъ.

Нѣкоторыя вольныя деревни имѣютъ свое независимое общественное управленіе.

Большая часть селеній, водворенныхъ на помѣщичьихъ земляхъ приписаны къ вотчинному округу землевладѣльца, Gutsbezirk и подчиняются его суду и расправѣ, которая называется Gutsherrschaft.

Отъ этой двойственной организаціи происходятъ уже въ самой низшей инстанціи раздвоеніе управленія.

Вольныя деревни имѣютъ свои общественныя сходки (Gemeindeversammlung) и избираютъ съ утвержденіемъ ландрата свое общественное правленіе (Gemeindevorstand), состоящее изъ сельскаго старосты съ двумя добросовѣстными (der Schultze und zwei Schöppen). Въ сходкахъ участвуютъ всѣ домохозяева съ равнымъ числомъ голосовъ.

Въ селеніяхъ, приписанныхъ къ вотчиннымъ имѣніямъ, мірская сходка только предлагаетъ кандидатовъ въ общественныя должности, утвержденіе ихъ зависитъ отъ вотчинника, а въ случаѣ несогласія его — отъ правительства.

Такимъ образомъ на первой ступени административной іерархіи и на правахъ совершенно равныхъ являются представители тѣхъ двухъ противуположныхъ началъ, между коими идетъ споръ о владычествѣ надъ современными гражданственностями:

Въ однѣхъ деревняхъ избранный отъ мѣстныхъ жителей шулцъ съ своими помощниками.

Въ другихъ — наслѣдовавшій отъ своихъ предковъ или купив-

шій на благопріобрѣтенный капиталъ владѣлецъ рыцарскаго имѣнія, Rittergutsbesitzer.

Эта двойственность проводится черезъ всѣ инстанціи внутренняго управленія: въ уѣздныя собранія (Kreisstände), сельскія (вольныя) общества избираютъ особыхъ депутатовъ трехъ отъ всѣхъ сельскихъ обществъ, сколько бы ихъ ни было въ уѣздѣ; для выбора депутатовъ въ губернскія собранія (Provinzialstände) ландратъ расписываетъ всѣ сельскія общества по округамъ и избраніе производится въ общихъ съѣздахъ представителей вольныхъ обществъ и землевладѣльцевъ, не принадлежащихъ къ рыцарству (Ritterschaft).

Въ тоже время другія селенія, приписанныя къ вотчинамъ никакимъ избирательнымъ правомъ не пользуются; представительство ихъ выражается въ лицѣ вотчинника, и не только въ избирательныхъ съѣздахъ, но и въ самихъ собраніяхъ дворянство Ritterschaft отдѣляется вовсе отъ прочихъ сословій и образуетъ особый классъ (Stand), по числу голосовъ всегда преобладающій надъ всѣми прочими.

Таково положеніе мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи; оно было введено въ 1823 г. и въ то же время могло быть названо прогрессомъ, въ виду существовавшей до того времени полной безправности сельскаго населенія. Въ 1847 — 48 г. обѣщана была радикальная реформа; конституція 1850 года провозгласила принципъ отмѣны вотчинныхъ правъ. Но королевское повелѣніе 19 іюля 1852 г. открыло періодъ консервативной реакціи и послѣдующими узаконеніями 1854—1856 г. всѣ прежніе порядки сословнаго представительства были возстановлены, пока наконецъ прусское рыцарство не достигло высшей своей цѣли возвращенія вотчинникамъ вотчиннаго права, суда и расправы, всемилостивѣйше ему дарованнаго или, вѣрнѣе сказать, возстановленнаго по закону 14 апрѣля 1856 г.!!

Во Франціи, какъ мы уже видѣли въ предъидущихъ главахъ, самоуправленіе подвергалось, можно сказать, періодическимъ, но всегда неудачнымъ опытамъ, и такъ какъ французская политиче-

ская доктрина вся основана на избирательномъ правѣ, то и опыты самоуправленія всегда ограничивались различными примѣненіями выборнаго начала къ провинціальнымъ и муниципальнымъ учрежденіямъ. Законодатели Франціи повидимому признавали, что вся задача состоитъ въ расширеніи или стѣсненіи избирательнаго права, что крайній предѣлъ народнаго правленія есть всеобщая подача голосовъ, и что за тѣмъ выборные люди должны во всякомъ случаѣ быть подчинены правительству — и пока состоятъ на службѣ исправлять ее въ качествѣ административныхъ агентовъ.

На этомъ принципѣ основано все муниципальное управленіе Франціи. Въ предисловіи или въ оглавленіи законоположенія, правда, упоминается о совѣщательныхъ правахъ самихъ обывателей, имъ предоставляется право избирать муниципальный совѣтъ, и къ этому избранію допускаются всѣ безъ изъятія мѣстные жители, безъ ценса, по всеобщей подачѣ голосовъ.

Право это подвергалось впрочемъ нѣсколько разъ значительнымъ измѣненіямъ; оно было торжественно провозглашено революціей, за тѣмъ отмѣнено первымъ консуломъ — и съ 1799 г. по 1831 г. муниципальные совѣтники назначались отъ короны; потомъ возстановлено въ 1831 г., но съ ограниченіемъ избирательнаго права весьма высокимъ цензомъ (200 francs de contributions directes). Наконецъ вновь расширено въ 1848 году до крайняго предѣла suffrage universel.

Но въ тоже время самостоятельность этихъ совѣтовъ—представителей французской демократіи, слѣдовала обратной прогрессіи и, хотя по свойственной этому народу фразіологіи во всѣхъ трактатахъ о внутреннемъ управленіи Франціи упоминается о совмѣстныхъ правахъ мэра и муниципальнаго совѣта (le maire exécute, le conseil délibère), но эти совѣщанія (délibérations) ограничены такимъ тѣснымъ кругомъ, что самое право это превращается въ номинальную, почти насмѣшливую игру; всѣ постановленія совѣтовъ подлежатъ утвержденію префектовъ.

Дѣйствительная власть и все мѣстное управленіе во Франціи

сосредоточивается въ мэрѣ (le maire) и порядокъ ихъ назначенія по выборамъ или отъ короны составляетъ главный предметъ политическихъ преній, высшую цѣль и послѣднее слово различныхъ партій, воображающихъ себѣ, что отъ порядка опредѣленія въ должность зависитъ и порядокъ дѣйствій должностныхъ лицъ. На этой статьѣ объ опредѣленіи мэровъ вертятся и колеблятся различныя системы внутренней администраціи Франціи [2]).

Закономъ III года республики установлено избраніе мэровъ по всеобщей подачѣ голосовъ.

Закономъ IV года предоставлено директоріи опредѣлять ихъ отъ себя въ communes съ населеніемъ болѣе 5000 душъ, коль скоро открываются вакансіи.

Закономъ VIII года право выбора мэровъ отмѣнено; они опредѣляются правительствомъ (le chef de l'état) или префектами.

Въ 1831 г. избраніе возстановлено въ такомъ видѣ, что муниципальные совѣты назначаются по выборамъ, и что изъ среды ихъ назначаются мэры по усмотрѣнію центральнаго правительства.

Конституціей 1848 г. назначеніе отъ короны отчасти отмѣнено и муниципальнымъ совѣтамъ предоставлено непосредственное избраніе мэровъ и ихъ товарищей (adjoints) въ communes менѣе 6000, но въ уѣздныхъ городахъ (chefs-lieux d'arrondissement) и въ communes болѣе 6000 жителей опредѣленіе мэровъ осталось за правительствомъ.

Наполеоновское самодержавіе прекратило наконецъ эти робкіе опыты самоуправленія — и порѣшило ихъ простымъ и твердымъ законоположеніемъ, по коему всѣ мэры во всей Франціи назначаются отъ короны, не изъ среды муниципальныхъ совѣтовъ, а по усмотрѣнію правительства и по его произволу изъ мѣстныхъ жителей, приписанныхъ къ communes по податному окладу. Они устраняются отъ должности префектомъ и смѣняются императоромъ.

Такимъ образомъ муниципальныя учрежденія во Франціи прошли черезъ всевозможныя превращенія, начиная отъ всеобщей подачи голосовъ и кончая опредѣленіемъ всѣхъ должностныхъ лицъ

отъ правительства—и ни тотъ, ни другой способъ замѣщенія должностей не имѣлъ никакого вліянія на ходъ внутренняго управленія. Мэры и муниципальные совѣты оставались все-таки безгласными органами мелочныхъ провинціальныхъ интересовъ—и не могли достичь самостоятельности, не смотря на всенародное, поголовное, демократическое ихъ значеніе.

Въ Россіи выборное начало было также испытано и примѣнено къ внутреннему управленію въ довольно широкомъ масштабѣ и на основаніяхъ весьма либеральныхъ, если судить о законодательствѣ по редакціи статей закона. Цѣлые два тома свода законовъ 3 и 9 были посвящены исчисленію правъ состояній и уставу о службѣ по выборамъ.

Составъ дворянскихъ и городскихъ собраній обнималъ почти всѣ разряды собственниковъ и людей торговыхъ и промышленныхъ; собранія эти были открытыя, такъ что всѣ дворяне и всѣ горожане могли въ нихъ присутствовать; гражданинъ безкапитальный и моложе 25 лѣтъ, сказано въ ст. 525 т. 9, можетъ также быть въ городскомъ собраніи, но не долженъ въ немъ сидѣть и не имѣетъ голоса.

Право голоса было обусловлено ценсомъ, для дворянъ владѣніемъ 100 душъ крестьянъ или 1000 десятинъ; для городскихъ обывателей капиталомъ, процентъ коего не ниже 15 р. Если мы сравнимъ эти условія съ ценсомъ, существующимъ доселѣ въ Пруссіи, для землевладѣльцевъ отъ 500 до 1000 тал. дохода, для городскихъ выборщиковъ 200 — 300 талер. цѣнности, то мы должны къ крайнему нашему удивленію согласиться, что прежніе наши уставы о службѣ по выборамъ были въ нѣкоторомъ отношеніи либеральнѣе учрежденій, доселѣ существующихъ въ одной изъ образованнѣйшихъ странъ свѣта.

Право быть избраннымъ, какъ извѣстно, у насъ въ Россіи не было стѣснено никакими условіями и распространялось: во первыхъ, на все общественное управленіе, завѣдываемое предводителями дворянства, городскими головами и депутатскими собраніями—дворянскими и городскими; во вторыхъ, на судебныя долж-

ности уѣздныхъ судей, предсѣдателей палатъ и судебныхъ засѣдателей—въ третьихъ на полицейское управленіе, высшій чиновникъ коего, земскій исправникъ избирался отъ дворянства.

Поэтому еслибъ существо самоуправленія заключалось въ порядкѣ назначенія должностныхъ лицъ, то слѣдовало бы признать, что мы испытали эту форму правленія, и что опытъ этотъ, продолжавшійся около 70 лѣтъ не оправдываетъ ожиданій. На этотъ примѣръ и опираются противники самоуправленія, приверженцы бюрократіи и цесаризма, предсказывая и новѣйшимъ опытамъ подобный же плачевный или, лучше сказать, ничтожный исходъ.

Но въ томъ то именно заключается заблужденіе политическихъ школъ, воспитанныхъ на изученіи и подражаніи французскихъ конституцій, что онѣ распространили преувеличенное мнѣніе о вліяніи выборовъ на ходъ правленія и управленія. Порядокъ опредѣленія въ должности имѣетъ меньшее значеніе, чѣмъ порядокъ ихъ исправленій, и еще меньшее, чѣмъ порядокъ удаленія, отрѣшенія отъ должности, отвѣтственности, отчетности и преданія суду.

Другими словами существо самоуправленія не заключается въ томъ, чтобы предоставить наибольшему или наименьшему числу лицъ право избирать и быть избранными, и даже не въ томъ, чтобы опредѣленіе въ должность непремѣнно зависѣло отъ выбора мѣстныхъ жителей; эти условія, хотя и должны быть признаны лучшими, не могутъ быть названы существенными. Главное, высшее есть самостоятельность избранныхъ или назначенныхъ отъ короны лицъ, если только они принадлежатъ по своему жительству къ мѣстности ими управляемой и приписаны къ ней по податнымъ окладамъ.

Мѣсто жительства даетъ самоуправленію его внѣшнее значеніе, отличаетъ его отъ приказнаго, чиновничьяго, бюракратическаго порядка.

Самостоятельность даетъ ему внутренній смыслъ и характеръ, отличая дѣйствія должностнаго лица, оберегающаго народные интересы отъ чиновника, служащаго правительству, администраціи и

обязаннаго повиноваться волѣ и направленію своихъ временныхъ и случайныхъ начальниковъ.

Самостоятельность не заключается въ одномъ только опредѣленіи въ должность; лицо, избранное отъ мѣстныхъ жителей, теряетъ вовсе свою независимость, если непосредственно послѣ избранія подпадаетъ подъ произволъ посторонней власти. На весь срокъ службы онъ долженъ быть одинаково огражденъ и отъ вліянія, домогательствъ, притязаній избравшихъ его людей, и отъ самовластія центральной или мѣстной администраціи. Онъ подсуденъ только закону и общимъ судебнымъ учрежденіямъ.

Поэтому мы и видимъ, что самоуправленіе развивается совершенно независимо отъ порядка опредѣленія въ должность.

Оно процвѣтало въ Англіи не смотря на то, что главные земскіе дѣятели, мировые судьи опредѣлялись отъ короны.

Оно примѣнено было съ полнымъ успѣхомъ въ Россіи къ должности мировыхъ посредниковъ, назначенныхъ губернаторами.

Съ другой же стороны земское, общественное значеніе никогда не могло привиться къ французскимъ мэрамъ или русскимъ исправникамъ, хотя тѣ и другіе назначались по выборамъ— и они остались доселѣ въ памяти народа представителями и выраженіемъ административнаго, чиновничьяго самовластія.

Избраніе есть одно изъ условій самоуправленія, но условіе второстепенное, и въ свою очередь обусловливаемое другими соображеніями:

Если къ избранію допускаются всѣ домохозяева на равныхъ правахъ.

Если избранное лицо ограждено несмѣняемостію на весь срокъ своей службы.

Если оно подсудно не администраціи и не собранію выборщиковъ, а трибуналу, составленному изъ лицъ тоже независимыхъ и самостоятельныхъ —

Въ такомъ случаѣ выборная служба дѣйствительно имѣетъ преимущество передъ службой отъ короны. Но при недостаткѣ этихъ существенныхъ гарантій выборное начало само по себѣ не

имѣетъ значенія; оно ставитъ служащихъ въ двоякую зависимость отъ двухъ властей, обыкновенно другъ другу противодѣйствующихъ, отъ общественнаго мнѣнія мѣстныхъ жителей и государственныхъ видовъ центральнаго правительства — и колебанія между этими двумя силами, угожденія этимъ двумъ соперникамъ лишаютъ должностныхъ лицъ послѣдней тѣни независимости, лишаютъ ихъ уваженія обѣихъ сторонъ. Администрація сваливаетъ всю вину неисправнаго хода дѣлъ на неудачный выборъ лицъ; и въ тоже время выборщики относятъ вину къ притѣсненію или послабленію того начальства, коему служащіе подчинены и подсудны [3]).

Поэтому можно положительно признать, что служба по выборамъ, если она не обезпечена строго охранительными узаконеніями и самостоятельными правами, есть самая худшая изъ всѣхъ формъ внутренняго управленія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Въ Англіи избирательное право имѣетъ два вида: одинъ для выбора членовъ парламента, другой для избранія мѣстныхъ (земскихъ) должностныхъ лицъ и членовъ управъ. Общее ихъ основаніе есть то, что выборщиками какъ въ политическихъ такъ и въ земскихъ выборахъ признаются только лица, владѣющія какимъ либо имуществомъ движимымъ или недвижимымъ, на правѣ собственности или на правахъ временнаго, условнаго, обязаннаго пользованія, найма, оброчнаго содержанія, аренды, заклада. Не право собственности, а фактъ владѣнія и содержанія имущества обусловливаетъ право голоса въ избирательныхъ собраніяхъ. Это ихъ общее основаніе.

Но коренное различіе между ними состоитъ въ томъ, что для голоса при политическихъ выборахъ требуется имущественный цензъ по биллю о реформѣ 1832 г. 10 фн. (70—75 р.) дохода или наемной платы.

Для выборщиковъ въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ ценса не требуется; всякій домохозяинъ осѣдлый въ приходѣ и владѣющій, или пользующійся имуществомъ имѣетъ голосъ, единственный, если имущество оцѣнено ниже 50 фн. дохода (350 руб.), множественный, если болѣе.

Въ 50-хъ годахъ выборщиковъ для выбора въ члены парламента считалось въ Англіи и княжествѣ Валлисѣ 887,816.

Земскихъ выборщиковъ было 3.330,831, изъ сихъ послѣднихъ было собственниковъ 1.100,755 и арендаторовъ, жильцовъ (occupiers) 2.230,076 въ томъ числѣ съ доходомъ менѣе 50 фн. то есть съ однимъ голосомъ считалось выборщиковъ 3.058,491 и съ доходомъ болѣе 50 фн., имѣвшихъ по одному и до шести голосовъ 272,340. (Gneist: Die Selbstverwaltung in England S. 503 Fischel: England S. 404).

[2]) Вопросъ этотъ о порядкѣ опредѣленія мэровъ восходитъ впрочемъ еще до отдаленнѣйшихъ временъ французской монархіи. Приказомъ Людовика святаго 1256 года установлено: Les maires seront élus en France le lendemain de la Saint - Simon.—Порядокъ этотъ держался до XVII столѣтія; съ 1692 г. послѣдовалъ рядъ эдиктовъ (édicts royaux), замѣнившихъ выборы продажей должностей (il fut créé des offices de maires). Turgot въ 1764 году возвратилъ обывателямъ право избранія мэровъ. Со времени революціи и до настоящаго времени выборное начало существовало во Франціи только съ 1789 по 1795 г. и съ 1831 по 1849 г. всего 24 года; во всю остальную часть этого періода (55 лѣтъ) мэры назначались отъ короны.

Мы уже нѣсколько разъ намекали на то, что французская нація, какъ будто дошла до сознанія весьма унизительнаго для великаго народа, что она не способна къ самоуправленію. Если это дерзкое обвиненіе требуетъ подтвержденія, то мы находимъ его въ слѣдующемъ, весьма замѣчательномъ оффиціальномъ фактѣ: когда въ 1848 году Assemblée nationale, пересматривая муниципальное положеніе и колеблясь между мнѣніями централизаторовъ и децентрализаторовъ о назначеніи мэровъ по выборамъ, или отъ короны, запросили по сему предмету заключеній Conseils généraux, то эти собранія, представители провинціальныхъ интересовъ, представили слѣдующіе отзывы: 31 департаментъ просили введенія выборовъ; 36 назначенія отъ короны, 19 не дали никакого отвѣта. — И такъ большинство самыхъ мѣстныхъ собраній отрекалось отъ предлагаемыхъ имъ правъ и 19 департаментовъ изъ 89 были такъ равнодушны къ этому предложенію, что даже не удостоили національное собраніе своимъ отвѣтомъ.

[3]) Одна изъ самыхъ простыхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и самыхъ удачныхъ уловокъ правительствъ для удовлетворенія демократическихъ и либеральныхъ тенденцій нашего вѣка состоитъ въ томъ, что народу даются широкія права для избранія должностныхъ лицъ, но что въ тоже время ихъ подчиняютъ строжайшему надзору администраціи.

Дѣйствительно трудно найти другую комбинацію, которая бы представляла столько удобствъ и выгодъ для правительственныхъ лицъ и начальниковъ. Сохраняя по существу всю власть и полный произволъ, они умываютъ себѣ руки въ неурядицахъ и злоупотребленіяхъ внутренняго управленія; всѣ неисправности приписываютъ неудачному выбору, всѣ улучшенія попечительству высшаго начальства и преслѣдуя эту систему съ нѣкоторымъ постоянствомъ, доводятъ самый народъ до прискорбнаго сознанія своей неспособности, до такого грубаго униженія, что онъ не довѣряетъ собственнымъ своимъ силамъ, и прибѣгаетъ къ правительству, какъ къ промыслу, оберегающему всѣ его нужды и пользы.

Система эта принимаетъ еще болѣе вредный оборотъ, когда выборы производятся не всей народной массой, а отдѣльными разрядами или сословіями жителей; тогда администрація становится въ нѣкоторомъ смыслѣ на сторону тѣхъ классовъ, которые въ выборахъ не участвуютъ и въ случаѣ всенародныхъ жалобъ и бѣдствій, обвиняетъ въ нихъ тѣ сословія, которыя будто-бы завѣдываютъ управленіемъ страны. Такъ напримѣръ русское дворянство вынесло изъ 50 лѣтняго періода, въ продолженіи коего исправляло службу по выборамъ, тяжкую отвѣтственность за всѣ грѣхи и неправды этого времени, хотя по истинѣ оно ничѣмъ самостоятельно и дѣйствительно не завѣдывало и по справедливости не можетъ быть обвиняемо. Приказные люди высшихъ и низшихъ разрядовъ и по сіе время ссылаются на этотъ неудачный опытъ для указанія неприменимости самоуправленія къ нашему быту; имъ вторятъ партіи враждебныя дворянству. Но и тѣмъ и другимъ можно указать и другіе примѣры подобнаго же порядка, какъ то Францію, гдѣ выборъ должностныхъ лицъ, мэровъ муниципальныхъ и генеральныхъ совѣтниковъ производился всенародной подачей голосовъ и привелъ къ такому же отрицательному результату, какъ и наши дворянскіе выборы, и по той же причинѣ, потому что мѣстное выборное управленіе было безусловно подчинено административному самовластію.

XII.

О натуральныхъ повинностяхъ. — Отмѣна ихъ въ Англіи въ 1836 г. — Во Франціи и Пруссіи онѣ существуютъ понынѣ. — Примѣрная оцѣнка рекрутской повинности. Порядокъ раскладки натуральной дорожной повинности во Франціи.—Prestations en nature.—Въ Англіи дорожная повинность до начала нынѣшняго столѣтія исправлялась натурой; порядокъ ея раскладки. — Способы перевода натуральныхъ повинностей въ денежныя; выкупной сборъ.

Личная работа и личная служба составляли въ прежнія времена обыкновеннѣйшій порядокъ исправленія государственныхъ и мѣстныхъ повинностей.

Переводъ ихъ на денежный сборъ начался съ того времени, какъ прекратилась личная, крѣпостная зависимость и возстановилось свободное движеніе людей и товаровъ, вольный трудъ и вольное обращеніе всякихъ цѣнностей, оживившихъ всемірный денежный рынокъ. Замѣна натуральныхъ повинностей денежными есть одно изъ благихъ послѣдствій освобожденія народовъ, но послѣдствіе не прямое, непосредственное, а напротивъ очень отдаленное, проявляющееся во-первыхъ, въ свободномъ распредѣленіи рабочихъ силъ, во-вторыхъ, въ улучшеніи внутренняго быта— и наконецъ въ всенародномъ стремленіи освободиться отъ обязательнаго труда, выкупая и замѣняя его денежными сборами. Но переходъ этотъ не можетъ быть предметомъ мѣропріятій, не можетъ быть произведенъ оффиціальнымъ, указнымъ порядкомъ, потому что самая возможность этого перехода зависитъ отъ мѣстныхъ и частныхъ соображеній. Чѣмъ раньше данная мѣстность,—цѣльное ли

государство, или отдѣльный округъ, губернія, уѣздъ,—вышла изъ подъ гнета личной зависимости, тѣмъ раньше она и достигаетъ той степени благосостоянія, при коей переводъ всѣхъ повинностей на деньги дѣлается возможнымъ.

Отъ этого въ сѣверной полосѣ Россіи, гдѣ крѣпостное право смягчалось отсутствіемъ владѣльца и гдѣ крестьянинъ располагалъ своимъ трудомъ нѣсколько свободнѣе, чѣмъ въ подмосковныхъ и замосковныхъ губерніяхъ, помѣщичьи повинности уже издавна переведены были на денежный оброкъ и натуральныя повинности большею частію замѣнены денежными сборами.

По той же самой причинѣ и между народами и цѣлыми государствами идетъ какъ будто очередь въ переводѣ натуральныхъ повинностей на деньги по старшинству ихъ освобожденія.

Первая страна, отмѣнившая феодальную и крѣпостную зависимость—Англія, первая и достигла такого благосостоянія, что замѣнила всѣ личныя повинности денежными сборами. Но процессъ этотъ былъ такой медленный и постепенный, что еще въ началѣ настоящаго столѣтія (въ 1814 г.) значительная часть дорогъ исправлялась натурой, и эта натуральная часть дорожной повинности простиралась на 4 мил. руб., составляя такимъ образомъ около 40% всей стоимости содержанія дорогъ (10 мил.). Послѣдніе слѣды обязательныхъ работъ исчезли въ Англіи только въ 1836 г., вслѣдствіе новаго устава о дорожномъ управленіи, по коему всѣ повинности обращены въ денежный сборъ. [1])

Затѣмъ слѣдуетъ Франція. Хотя corvées оффиціально и отмѣнены были въ 1789 г., и хотя съ тѣхъ поръ право выкупа отъ натуральныхъ повинностей предоставлено всѣмъ обывателямъ, но большая часть сельскихъ дорогъ (chemins vicinaux) чинится по сіе время натурой и въ 1850 г. натуральная дорожная повинность простиралась по примѣрной оцѣнкѣ на 32.000,000 фр., что по тогдашнему населенію Франціи равняется 2 фран. (50 к.) съ жителя мужескаго пола. По закону общинамъ (communes) предоставлено полное право принимать для исправленія дорогъ тотъ или другой способъ (денежный или натуральный) и не смотря на

это les prestations en nature еще въ сороковыхъ годахъ настоящаго столѣтія ежегодно возвышались—и съ 28 мил. фр. въ 1842 г. достигли 32 мил. фр. въ 1847 г. [2]).

Въ Германіи, какъ извѣстно, вотчинная власть (Gutsherrlichkeit) и личное подданство (Unterthänigkeit), отчасти отмѣненныя знаменитыми реформами Штейна въ началѣ XIX столѣтія, еще сохраняются номинально въ Пруссіи, дѣйствительно въ Мекленбургѣ, Гановерѣ и другихъ мелкихъ княжествахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняются и разные роды и виды личныхъ, натуральныхъ повинностей, по прусскимъ законамъ, слѣдующіе:

a) Квартирная повинность. Всѣ домовладѣльцы обязаны отводить квартиры войску, въ случаѣ недостатка казарменнаго помѣщенія.

b) Подводная повинность. Всѣ обыватели обязаны давать подводы подъ проходящія войска и команды, съ платою по 6 злб. за милю, (2½ к. за версту) и съ правомъ выкупаться отъ натуральной повинности 3-мя талерами въ годъ за каждую лошадь упряжную или верховую (за исключеніемъ рабочихъ). Три рабочихъ вола считаются при раскладкѣ за одну лошадь.

c) Дорожная повинность. Всѣ мѣстные обыватели обязаны выставлять какъ пѣшихъ, такъ и конныхъ рабочихъ (Hand-und Spann-Dienste) при починкѣ и постройкѣ не только грунтовыхъ, но и шоссейныхъ дорогъ. Раскладки и наряды дѣлаются отъ обществъ (Gemeinden) по мѣстнымъ договорамъ и обычаямъ (nach den bestehenden Vertragen und Gewohnheiten).

Въ Россіи мы имѣли четыре главныхъ повинности, исправляемыхъ натурой: подводную, дорожную, квартирную и рекрутскую. Послѣдняя, самый тяжкій изъ всѣхъ налоговъ, равняется, какъ мы исчислили выше въ X-й гл., денежному сбору по 2½ до 3 р. съ ревизской души. Особенность Англо-Саксонскихъ государствъ проявляется всего болѣе въ томъ, что они этой повинности не несли, держали войска наемныя, набирали для временныхъ надобностей, и для внутренней гарнизонной службы милиціи—и чрезъ это сохранили неприкосновенно всю рабочую силу народа, сбывая въ армію и

флотъ только ту часть населенія, которая предпочитаетъ службу работѣ, готовое содержаніе ручному труду.

Во всѣхъ прочихъ европейскихъ обществахъ, при системѣ постоянныхъ армій, рекрутская повинность составляла налогъ, равняющійся исчисленному выше въ Россіи, и хотя съ одной стороны сроки службы постепенно сокращались, но съ другой рекрутскія квитанціи или наемъ охотниковъ обходились съ каждымъ годомъ дороже, такъ что въ общемъ итогѣ можно безошибочно считать, что всѣ европейскіе народы, кромѣ суммъ поименнованныхъ въ бюджетахъ, несли и несутъ еще поголовную повинность военной службы, равную налогу по $2^1/_2$ или 3 р. со всѣхъ жителей мужескаго пола [3]).

Прочія повинности въ Россіи распредѣлялись совершенно неуравнительно и, можно сказать, случайно.

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ сѣверо-западной полосы и въ окрестностяхъ столицъ, подводы подъ войска и проходящія команды и ремонты обходились до 30 и 40 к., а подъ Петербургомъ до 1 р. съ души. Въ восточныхъ губерніяхъ эта повинность была ничтожная.

Въ средней сложности мы считаемъ, что натуральныя повинности въ Россіи (въ томъ числѣ и рекрутская) равны денежному налогу въ 3 и до $3^1/_2$ руб. съ ревизской души.

Если съ одной стороны неоспоримо, что содержаніе постоянныхъ войскъ есть зло неизбѣжное, и внезапное превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя мечта несбыточная, то съ другой также вѣрно, что тягость этихъ личныхъ службъ и работъ еще удесятеряется неравномѣрной ихъ раскладкой и льготами, коими пользуются высшія сословія.

Мы оставляемъ въ сторонѣ вопросъ о рекрутской повинности, съ коимъ связаны слишкомъ высокія и сложныя политическія соображенія, но относительно прочихъ натуральныхъ повинностей смѣемъ думать, что отысканіе справедливаго основанія для ихъ раскладокъ, есть прямая и священная обязанность современныхъ общественныхъ дѣятелей.

Системъ этихъ двѣ: a) подушная и поголовная, какъ она существуетъ понынѣ во Франціи и b) имущественная и подоходная, какъ она существовала въ Англіи до 1836 г.

По французской системѣ натуральнымъ повинностямъ (prestations en nature) подлежатъ:

a) Всѣ мѣстные жители, приписанные къ общинѣ (commune) по податному окладу, лично, подушно.

b) Тѣже обыватели—домохозяева (chef de famille et d'établissement) за всякаго члена своего семейства, или служителя, проживающаго въ общинѣ и—

c) За всякую повозку или рабочую упряжную и верховую лошадь и скотину (charette et voiture attelée, ou bête de somme de tract ou de selle). Если самъ хозяинъ не членъ общины, то онъ лично отъ повинности освобождается, но исправляетъ ее за всѣхъ людей и за всѣ предметы, принадлежащіе къ его хозяйству (il la doit pour toutes les personnes ou les choses qui dépendent de l'établissement).

Со всѣхъ таковыхъ окладныхъ единицъ, то есть, подушно съ каждаго жителя, поголовно, съ лошадей и рабочаго скота, и поштучно съ возовъ и экипажей, взыскивается по распоряженію мэра не болѣе 3 рабочихъ дней въ году на починку дорогъ или соотвѣтственная урочная работа по оцѣнкѣ, устанавливаемой муниципальнымъ совѣтомъ—или денежная выкупная плата по опредѣленію генеральнаго совѣта департамента.

Этотъ порядокъ раскладки, простой и удобо-примѣнимый, представляетъ ту несомнѣнную выгоду, что притягиваетъ къ натуральной повинности, всѣ безъ исключенія рабочія силы, ручныя и перевозочныя—и въ странѣ, густо населенной и плодородной какъ Франція, гдѣ за изъятіемъ немногихъ неудобныхъ пространствъ (landes) всѣ угодья имѣютъ почти одинаковую цѣнность и гдѣ дробность землевладѣнія достигла крайнихъ предѣловъ, система эта оказывается дѣйствительно лучшею.

Но едва ли она примѣнима къ тѣмъ странамъ, гдѣ еще преобладаетъ крупное землевладѣніе и гдѣ обширныя помѣстья, лѣсныя

дачи и степи, не имѣя ни осѣдлаго населенія, ни особаго хозяйства для эксплуатаціи, воздѣлываются прихожими рабочими, неприписанными къ той мѣстности, но являющимися для извѣстныхъ срочныхъ работъ зимнихъ или лѣтнихъ. Еслибъ примѣнить къ нимъ французскую раскладку, то очевидно, что въ такихъ мѣстностяхъ рабочія силы будутъ недостаточны для содержанія дорогъ и что владѣльцы этихъ крупныхъ имѣній будутъ нести повинность совершенно ничтожную въ сравненіи съ крестьянами и мелкопомѣстными владѣльцами, той же волости или того же уѣзда.

Въ Англіи система раскладокъ была иная и всегда принимала въ соображеніе кромѣ рабочей силы пространство или доходность поземельнаго владѣнія. Поэтому уже въ XVI столѣтіи, когда еще вся дорожная повинность исправлялась натурой, для обложенія приняты были двѣ единицы, одна другой соотвѣтствующія: a) рабочая, состоящая въ трехконной упряжѣ и b) земельная въ 100 акровъ (37 десятинъ). Одна замѣняла другую и съ каждой взыскивалось не болѣе 6 дней въ году, такъ что крупный землевладѣлецъ при 1000 акрахъ земли, содержавши только тройку лошадей, за эту тройку отбывалъ 6 дней и за остальныя 900 акровъ (соотвѣтствующихъ 9 тройкамъ) еще 54 рабочихъ дня. Въ тоже время введенъ былъ и добавочный денежный сборъ по доходной раскладкѣ, принятой по налогу для бѣдныхъ. Подушные или поголовные наряды на общественныя работы въ прежнія времена въ Англіи не допускались; бѣднѣйшіе обыватели безлошадные, одноконные и даже двуконные, по означенной нормѣ, были изъяты отъ повинности; единственный случай, въ коемъ законъ предписывалъ выгонять всѣхъ жителей, было исправленіе мостовъ; но это распоряженіе было такъ противно духу англійскаго самоуправленія, что не примѣнялось до временъ Генриха VIII. Въ XVIII столѣтіи, какъ мы уже нѣсколько разъ объясняли, въ общемъ направленіи внутренняго управленія послѣдовала сильная реакція въ пользу аристократіи; тогда же и въ распредѣленіи натуральныхъ повинностей произведены были нѣкоторыя измѣненія, главное значеніе коихъ выражается въ томъ во первыхъ, что низшіе классы жи-

телей тоже облагаются рабочими повинностями; мировой судья имѣетъ право взыскивать по 6 дней въ году на дорожныя работы со всѣхъ обывателей; вмѣсто поземельной раскладки на 100 акровъ вводится подоходная въ 50 фн. (350 р.) и каждый владѣлецъ облагается по 6 дней пароконныхъ съ 2 рабочими, съ 3 лошадей или 50 фн. дохода. Но вмѣстѣ съ тѣмъ съ обывателей, не достигающихъ этой нормы, требуются такіе же пѣшіе дни; съ среднихъ (отъ 30 до 50 фн. дохода) конные дни, но только съ однимъ рабочимъ вмѣсто двухъ.

Во вторыхъ, съ того же времени, а именно съ изданія дорожнаго устава 1773 г. открывается и постепенное превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя: каждому обывателю предоставлено выкупаться отъ дорожныхъ работъ по таксамъ, установленнымъ по приходамъ.

Мировые съѣзды могутъ увольнять вовсе отъ работъ и денежныхъ сборовъ низшій разрядъ мѣстныхъ жителей, если повинность на нихъ причитающаяся менѣе 2 шил. въ годъ (65 коп.). Наконецъ вводится и дополнительный денежный сборъ, сначала простиравшійся на $3^1/_2$% съ чистаго дохода, и въ началѣ XIX столѣтія уже достигшій $8^1/_2$% [4]). Постепенно съ 1811 года по 1836 г. натуральная повинность такимъ образомъ погашается двоякимъ способомъ: съ одной стороны выкупомъ, коимъ пользуется каждое отдѣльное лицо по личному своему усмотрѣнію, съ другой дополнительнымъ дорожнымъ сборомъ, который устанавливается по усмотрѣнію прихожанъ и по утвержденію мироваго съѣзда. Подоходная, процентная раскладка даетъ такое свободное развитіе налогу, что пропорціонально возвышенію доходности и общему возростанію народнаго богатства, дорожный сборъ при томъ же самомъ процентномъ обложеніи (по $8^1/_2$%), доходитъ съ 621,504 фн. въ 1814 г. до 1.312,812 фн. въ 1846 г. и до 1.949,837 фн. въ 1859 году.

Вникая въ общій смыслъ и въ дѣйствительныя послѣдствія этихъ двухъ системъ, надо съ удивленіемъ сознаться, что демократическое равенство французской раскладки менѣе

равномѣрно и справедливо, чѣмъ подоходная оцѣнка, принятая въ аристократической Англіи. Если мы себѣ представимъ землевладѣльца, имѣющаго 370 десятинъ (1000 акровъ) при 3 рабочихъ лошадяхъ, 2 служителяхъ и 2 возахъ или экипажахъ, то во Франціи ему приходилось бы отбывать лично за себя и за своихъ служителей, лошадей и повозокъ по 3 дня въ году всего 24 дня; Въ Англіи онъ бы исправлялъ за трехконную свою упряжь, соотвѣтствующую 37 десятинамъ, 6 дней и кромѣ того за остальныя 333 десятины, которыя равняются 9 единицамъ обложенія, по 6 дней—54, всего же 60 дней.

Если же примѣнить тотъ же самый расчетъ къ нашимъ степнымъ и лѣснымъ помѣстьямъ, гдѣ землевладѣльцы собственнаго хозяйственнаго инвентаря не держатъ, то окажется, что самыя крупныя имѣнія по французскому порядку были бы вовсе изъяты изъ натуральныхъ повинностей.

Въ дѣлѣ столь сложномъ и важномъ, какъ податныя системы и раскладки, мы воздерживаемся отъ всякихъ предположеній и предложеній и осмѣливаемся только представить нѣкоторые общіе выводы, которые намъ кажутся несомнѣнными и добытыми опытомъ другихъ народовъ, опередившихъ нашу Русскую землю въ хозяйственномъ благоустройствѣ.

1) Обязательное переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя едва ли можетъ быть предоставлено инціативѣ мѣстныхъ земскихъ собраній, потому что въ каждомъ данномъ случаѣ нарушаетъ пользы и выгоды извѣстнаго большаго или меньшаго числа жителей, голосъ коихъ подавляется большинствомъ. Всѣ тѣ селенія, которыя лежатъ въ близкомъ разстояніи или на самыхъ трактахъ, а также и всѣ тѣ сельскія общества или отдѣльные домохозяева, малочисленные или бѣдные, которые, располагая излишними рабочими силами, не имѣютъ заработковъ и денежныхъ средствъ, безъ сомнѣнія потеряютъ отъ этого перевода; представители большинства, которые всегда набираются изъ болѣе зажиточныхъ крестьянъ въ большей части случаевъ подадутъ голосъ въ пользу денежныхъ сборовъ, но тѣмъ не менѣе вездѣ найдетс

меньшинство, которое будетъ крайне обижено этимъ огульнымъ и внезапнымъ переводомъ рабочихъ повинностей на денежный налогъ, и эта обида непосредственно отзовется въ прирощеніи недоимокъ и стѣсненіи домашняго быта бѣднѣйшаго класса жителей.

2) Изъ этого слѣдуетъ, что превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя не можетъ быть установляемо приговорами или постановленіями земскихъ собраній или мірскихъ сходокъ; но такъ какъ съ другой стороны преобразованіе это безъ сомнѣнія желательно, и что оно представляетъ неоспоримыя выгоды, то слѣдовало бы установить выкупную таксу по возможности дешевую, которая давала бы возможность обывателямъ, по мѣрѣ ихъ денежнаго достатка и по личному усмотрѣнію каждаго домохозяина, вносить плату вмѣсто выставки рабочихъ. Плата эта должна быть взыскиваема за годъ впередъ и по прошествіи узаконеннаго срока, въ случаѣ неуплаты, рабочій нарядъ вступаетъ въ свою силу.

3) Но едва ли можно желать и надѣяться, чтобы натуральныя повинности могли быть въ скоромъ времени отмѣнены въ Россіи, при настоящемъ, еще весьма скудномъ положеніи нашего народнаго хозяйства. По крайней мѣрѣ мы не видимъ какія побужденія могутъ насъ заставить приступить къ таковому коренному преобразованію. Досуга у насъ гораздо болѣе, чѣмъ денегъ; прогуловъ и праздниковъ болѣе, чѣмъ рабочихъ дней. Мы прогуливаемъ во первыхъ, по климатическимъ условіямъ, длинные зимніе мѣсяцы, осеннія и весеннія распутицы, во вторыхъ, по народному обычаю 52 воскресенья и столько же праздниковъ.

Поэтому рабочія повинности, которыя крайне стѣснительны для народонаселенія промышленнаго, у насъ могутъ быть скорѣе терпимы, чѣмъ въ другихъ странахъ и могутъ быть взымаемы изъ того излишка рабочей силы, который пропадаетъ даромъ въ праздности, отчасти невольной, отчасти разгульной. Но само собой разумѣется, что оставляя на произволъ мѣстныхъ жителей выборъ денежный или натуральный, нужно найти для раскладки ихъ другое основаніе, чѣмъ нынѣшнее подушное и въ этомъ, а не

въ отмѣнѣ натуральныхъ повинностей, состоитъ, по нашему мнѣнію, задача предложеннаго вопроса. Если основаніе будетъ справедливое и равномѣрное, если эти тягости будутъ распредѣлены на всѣ сословія и на всѣ народныя силы, не на одну рабочую, но и на имущественную, денежную, то и тягость сама собой облегчится и превращеніе ея въ денежный налогъ совершится постепенно, по мѣрѣ приращенія народнаго богатства; такъ оно было въ Англіи, гдѣ подоходный дорожный сборъ въ теченіи 40 лѣтъ утроился.

4) Намъ остается разсмотрѣть, какія же могутъ быть эти основанія.

Относительно дорожной повинности самою справедливою оказывается раскладка по конной рабочей силѣ, если при томъ этотъ предметъ обложенія будетъ приведенъ въ соотношеніе съ другимъ —и приведенъ къ одному знаменателю.

Для этого надо сообразить, какому пространству земли и доходности имущества соотвѣтствуетъ одноконная, рабочая упряжь.

Если принять, что на каждые $1^1/_2$ душевыхъ надѣла крестьянинъ долженъ держать и дѣйствительно держитъ лошадь, (въ южныхъ степныхъ губерніяхъ пропорція будетъ другая), то пространство, соотвѣтствующее этимъ $1^1/_2$ надѣламъ, и будетъ составлять единицу поземельнаго обложенія—и оцѣнка крестьянскаго надѣла по выкупной ссудѣ будетъ представлять единицу подоходной раскладки для прочихъ имуществъ, кромѣ земли.

Такимъ образомъ, если въ губерніи, гдѣ душевой надѣлъ полагается въ 5 дес., для исправленія дорожной повинности требуется по 3 дня въ году съ каждой одноконной упряжи,—то съ частныхъ земель потребуется тоже по 3 дня за всякія $7^1/_2$ дес., соотвѣтствующихъ полуторному надѣлу.

Изъ прочихъ имуществъ по 3 дня за каждые 180 р. цѣнности или по расчету 6% за каждые 10 р. 80 к. доходности.

При этомъ однако намъ кажется справедливымъ сдѣлать двѣ уступки, одну въ пользу самыхъ бѣдныхъ домохозяевъ, другую

въ пользу тѣхъ крупныхъ землевладѣльцевъ, доходы коихъ вовсе не соотвѣтствуютъ пространству ихъ владѣній.

Для первыхъ, разумѣя въ этой категоріи всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ не болѣе 1 лошади, нужно сдѣлать облегченіе, возлагая на нихъ только пѣшую работу.

Для вторыхъ нужно исключить изъ раскладки земли пустопорожнія, безплодныя и лѣсныя, доходность коихъ не нормальная, а случайная, зависящая отъ удобствъ сбыта и перевозки. Не входя здѣсь въ разсмотрѣніе весьма сложнаго вопроса объ обложеніи лѣсовъ, мы полагаемъ, что принявъ въ основаніе конную рабочую силу, для раскладки натуральныхъ повинностей, надо на томъ же основаніи разлагать ихъ не на всѣ земли, а только на такъ называемыя земельныя угодья, то есть усадьбы, пашню, сѣнокосъ и выгонъ.

Съ одной стороны облагать частныхъ землевладѣльцевъ по той же нормѣ, какъ общинныхъ, то есть по конной упряжѣ, значило бы на практикѣ давать имъ такую несоразмѣрную льготу, что вся тягость повинности осталась бы по прежнему на крестьянскихъ обществахъ; оно было бы и не справедливо, ибо общинникъ обязанъ держать землю и для воздѣлыванія ея содержать лошадь, а частный владѣлецъ можетъ и сдавать ее въ оброчное содержаніе; съ другой стороны разлагать натуральныя повинности на пустынныя и обширныя пространства, лишенныя соотвѣтствующей рабочей силы, значило бы обрекать ихъ впредь на неисправность почти неизбѣжную; содержать дороги по лѣсамъ и болотамъ сѣверныхъ губерній при недостаткѣ рукъ, дѣло несбыточное и никакіе уставы, ни взысканія не заставятъ владѣльцевъ тундръ и лединъ Новгородской, Вологодской и другихъ губерній исправлять непосильную для нихъ дорожную повинность, если она будетъ разложена на эти тундры и ледины.

5) Противъ предлагаемаго нами порядка постепеннаго перевода натуральныхъ повинностей въ денежныя, посредствомъ добровольнаго выкупа, мы слышали такое возраженіе: „что будто-бы это смѣшеніе повинностей будетъ крайне затруднительно и что

начальство не будетъ знать кого выгонять на работы, и съ кого взимать денежный сборъ“.

Намъ кажется, что эти неудобства могутъ быть легко устранены слѣдующими мѣрами:

При раскладкѣ дорожной повинности опредѣляется число дней (конныхъ и пѣшихъ), слѣдующихъ съ каждаго сельскаго общества и съ каждаго частнаго землевладѣльца. Вмѣстѣ съ тѣмъ установляется выкупная цѣна за 1 день. Эта выкупная плата вносится за текущій годъ впередъ; обыватели (частныя лица или общества), не уплатившіе дорожнаго сбора сполна къ означенному сроку, исправляютъ работы натурой. Денежный выкупной сборъ поступаетъ въ распоряженіе волостныхъ правленій, которыя обязаны чинить натурой тѣ участки, которые остаются на натуральной повинности, и наймомъ тѣ, которые выкупились, отвѣчая во всякомъ случаѣ за исправность тѣхъ и другихъ. Выкупной сборъ не считается земскимъ сборомъ, а только общественнымъ волостнымъ, и повинность остается на отвѣтственности волости или общества.

Мы согласны, что съ перваго взгляда эта комбинація кажется нѣсколько сложною; но на самой практикѣ исправленіе дорогъ уже и нынѣ производится такимъ же порядкомъ, еще болѣе смѣшаннымъ, ибо изъ числа приписанныхъ къ дорогамъ селеній, одни выѣзжаютъ сами на работы, другіе нанимаютъ за себя подрядчиковъ и никому не извѣстно, которые участки содержатся тѣмъ или другимъ способомъ. Главное различіе, которое окажется между прежними порядками и предлагаемыми вновь, состоитъ въ томъ, что волостныя правленія будутъ всегда имѣть нѣкоторыя суммы для самонужнѣйшихъ работъ и что отвѣтственность будетъ лежать на нихъ, между тѣмъ какъ нынѣ она разсѣяна между селеніями, отправляющими повинность натурой и подрядчиками, нанимаемыми отъ сельскихъ обществъ по частной сдѣлкѣ, не гласной. Впрочемъ мы вполнѣ убѣждены, что этотъ способъ содержанія дорогъ будетъ также неудовлетворителенъ, но предлагаемъ его какъ постепенный переходъ къ денежному равномѣрному обложенію.. Внезапный, обязательный переводъ былъ бы нынѣ преждевременenъ, по-

тому собственно, что денежныя повинности точно такъ, какъ и натуральныя, еще ожидаютъ коренной реформы всей податной системы и по нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ разлагаются неправильно и несправедливо, упадая всею своею тяжестію на производительныя силы страны и народа. Переводить повинности съ одной системы, признаваемой неудобной, на другую, столь же нераціональную и именно въ тотъ моментъ нашего политическаго развитія, когда сознаніе ложности всего нашего податнаго обложенія проникаетъ всюду и высказывается гласно—это значитъ переливать изъ пустаго въ порожнее.

Относительно прочихъ натуральныхъ повинностей, подводной, квартирной, поставки дровъ, соломы для войскъ, отвода пастбищъ, провода ремонта надо ожидать и надѣяться, что они вскорѣ исчезнутъ вовсе изъ земскаго бюджета.

Квартирная и всѣ прочія такъ называемыя воинскія повинности, по существу своему, относятся къ государственнымъ, а не къ мѣстнымъ земскимъ повинностямъ.

Подводная или обывательская, то есть содержаніе подводъ для проѣзда полицейскихъ и другихъ чиновниковъ уже и нынѣ въ дѣйствительности переведена въ денежный сборъ.

Дальнія селенія обыкновенно нанимаютъ за себя обывателей тѣхъ деревень, гдѣ назначены обывательскія станціи и хотя по закону (ст. 189 и 212 Устава о Зем. Пов. т. 4, Св. законовъ) на этотъ замѣнъ требуется утвержденіе высшаго правительства, но такъ какъ блюстители закона, то есть исправники и становые, находятъ болѣе удобнымъ ѣздить на постоянныхъ, наемныхъ лошадяхъ, чѣмъ на подводахъ, набираемыхъ по очереди изъ разныхъ селеній, то законъ этотъ съ обоюднаго согласія обывателей и начальства обходится и въ большей части губерній (по крайней мѣрѣ во всей сѣверо-западной полосѣ) такъ называемая натуральная подводная повинность давно уже переведена въ денежный сборъ, не гласный—но всеизвѣстный и общепринятый.

Окончательный нашъ выводъ о натуральныхъ повинностяхъ будетъ слѣдующій:

Если англійскій народъ до начала настоящаго столѣтія предпочиталъ исправленіе дорогъ натурой денежному окладу,—

Если французскій народъ до настоящаго времени по свободному своему выбору остается при рабочей повинности—и болѣе половины всѣхъ дорожныхъ расходовъ исправляетъ натурой (prestations en nature),—

Если и въ Пруссіи еще не рѣшились приступить къ обязательному переводу натуральныхъ повинностей въ денежныя,—

То намъ кажется сомнительнымъ, чтобы мѣра эта была своевременна въ Россіи — развѣ предположить, что мы стоимъ выше Англіи, Франціи и Пруссіи по народному богатству, по легкости заработковъ и вообще по денежному обороту, дающему средства замѣнять личный трудъ денежными знаками.

Если же это предположеніе окажется слишкомъ смѣлымъ, то намъ надо сознаться, что агитація, возбужденная въ послѣднее время по этому вопросу, была искуственная, вымышленная, какъ и многіе другіе наши порывы къ прогрессу по заимствованному изъ поверхностнаго чтенія политико-экономическихъ сочиненій.

Если же, не навязывая народу обязательныхъ улучшеній его быта, мы предоставимъ ему, то-есть каждому обывателю по личному усмотрѣнію своихъ выгодъ свободный выборъ между натуральною повинностію и денежной, то вѣроятно и въ Россіи окажется тоже самое, что оказалось у другихъ народовъ, что большая часть мѣстныхъ жителей и бѣднѣйшій ихъ разрядъ останется на рабочемъ окладѣ, точно такъ какъ при введеніи положенія 19 февраля 1861 года нѣсколько милліоновъ крестьянъ предпочли остаться на барщинномъ окладѣ и отвергли предлагаемый имъ переходъ на оброчную повинность.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Устройство дорожной повинности началось въ Англіи въ XVI столѣтіи.

При королевѣ Маріи изданъ statute of highways, по коему дорожная

повинность разложена натурой по двумъ нормамъ обложенія, по землѣ и по конной упряжѣ. Съ извѣстнаго пространства земли около 37 дес. владѣлецъ обязывается выставлять подводу съ двумя рабочими, таковому же наряду подлежатъ и всѣ домохозяева по числу рабочихъ своихъ лошадей или воловъ. Прочіе обыватели (cottager, labourer), если они не состоятъ въ услуженіи, выгоняются на пѣшую работу. Домохозяева средняго состоянія съ доходомъ въ 40 schillings (12 руб.) выставляютъ двухъ рабочихъ. Росписаніе дорогъ и раскладка повинности дѣлается по погостамъ (parish). Въ случаѣ, если натуральное исправленіе дорогъ оказывается недостаточнымъ для ихъ содержанія, мировой съѣздъ имѣетъ право установить денежный сборъ по тому же порядку обложенія, по коему разлагается налогъ для бѣдныхъ (poor-rate).

Этотъ порядокъ удержался до XVIII столѣтія: натуральная повинность была общимъ правиломъ, денежный сборъ исключеніе; послѣдній не долженъ былъ превышать извѣстной нормы сначала $2^1/_2$% съ доходности, потомъ $3^3/_4$, по закону 1773 года 6 шил. съ 1 фунта стерлинга.

Закономъ 1773 г. установлены подробнѣйшія правила:

Всякій владѣлецъ (occupier) недвижимаго имущества, оцѣненнаго по доходности въ 50 фн. (350 р.), если онъ притомъ имѣетъ 3 рабочихъ лошади, обязанъ отстоять въ году 6 дней, высылая каждый разъ своихъ лошадей и по два человѣка проводниковъ.

За каждые 350 р. дохода сверхъ того взыскивается по столько же дней, по 6 въ годъ.

Если при доходѣ 350 р. владѣлецъ не имѣетъ лошадей, то онъ долженъ нанять подводы.

Если онъ держитъ лошадей, но доходъ его менѣе 30 фн. ст. (210 р.), то онъ выставляетъ при томъ же числѣ лошадей одного проводника вмѣсто двухъ.

Церковныя земли, состоящія въ пользованіи причтовъ, облагаются по той же раскладкѣ.

Обыватели могутъ вмѣсто выставки рабочихъ вносить деньги, считая за каждый рабочій день $^1/_2$% своего дохода.

Если конной работы не требуется, то она замѣняется 3 пѣшими днями или 5 шил. (150 к.) за каждый не выставленный конный день.

Рабочій день считается въ 8 часовъ.

Одноконная подвода зачитывается за полъ дня, двуконная за $^2/_3$ дня.

Нарядъ работъ дѣлается за 4 дня впередъ.

За неявку на работу виновные штрафуются за конный день отъ 90 коп. до 3 рублей, за пѣшій день 60 коп.

Если обыватели высылаютъ рабочихъ неспособныхъ или они оказываютъ ослушаніе при работахъ, то смотритель (surveyor) можетъ отпустить и потребовать отъ владѣльца денежнаго сбора, не зачитывая имъ вовсе произведенной работы, если она неисправна.

Обывателямъ предоставлено право назначать 3 мѣсяца въ году, въ продолженіи коихъ натуральныя повинности не требуются.

Эти порядки, какъ сказано, существовали въ Англіи до 1836 года и хотя право выкупа отъ дорожныхъ работъ было открыто всѣмъ, но пропорція между натуральной повинностію и выкупнымъ сборомъ была еще въ 1814 году слѣдующая:

Первая по оцѣнкѣ простиралась на 551,241 фн. вторая на 287,059 фн.

Это значитъ, что еще въ началѣ настоящаго столѣтія около ²/3 англійскаго народа находили для себя болѣе удобнымъ исправлять дороги натурой и правомъ выкупа не воспользовались, хотя выборъ изъ этихъ двухъ порядковъ обложенія и былъ предоставленъ всѣмъ, и каждому обывателю по личному усмотрѣнію.

Въ заключеніи мы должны еще замѣтить, что тѣ обыватели, на коихъ по доходной раскладкѣ причиталось въ годъ натуральной повинности менѣе 60 коп. (2 шил.), соотвѣтствующихъ доходу въ 18 руб., вовсе увольнялись какъ отъ работъ, такъ и отъ денежнаго сбора.

Во всѣхъ прочихъ государствахъ, наоборотъ эти-то бѣднѣйшіе обыватели и чинили дороги, а льготами пользовался тотъ разрядъ собственниковъ (съ доходомъ 350 руб. и болѣе), который въ Англіи ихъ справлялъ.

[2]) Въ 1850 году по отчету министерства внутреннихъ дѣлъ, расходы на сельскія дороги (chemins vicinaux) простирались на 56.000,000 фр.

Изъ этого числа на натуральную повинность (prestations en nature) по оцѣнкѣ рабочихъ дней причиталось 32.000.000 фр.

Денежныхъ сборовъ было 24.000.000 фр.

[3]) Мы оцѣнили рекрута то есть наемъ охотника или покупку рекрутской квитанціи въ 500 р. и полагая очередной наборъ по 4 съ 1000 душъ, считаемъ на 4 рекрутъ 2000 руб. или же по 2 руб. съ одной ревизской души. Впрочемъ вѣрнѣе было бы принять казенную цѣну 575 руб., что составило бы по тому же расчету на 1 ревизскую душу 2 руб. 30 коп. ежегодной повинности.

[4]) По новѣйшимъ узаконеніямъ допускается обложеніе до 12%. Но правомъ этимъ мировые съѣзды никогда не воспользовались и даже 8½% составляетъ только исключительно высшую норму дорожнаго оклада.

XIII.

Городское общественное управленіе.—Сравненіе городскаго быта въ Англіи и Россіи.—Значеніе города (town) въ Англіи.—Англійское городское управленіе, связь его съ сельскимъ и мировымъ управленіемъ.—Новѣйшія преобразованія.—Городское управленіе въ Пруссіи.—Почетное гражданство—Altbürgerthum. — Рѣзское различіе городскихъ сословій и сельскихъ.—Противуположность наслѣдственнаго вотчиннаго начала и выборнаго городскаго.—Разстройство городскаго быта въ новѣйшее время въ Англіи.—Уничтоженіе городскихъ пошлинъ (octrois)въ Англіи и Бельгіи.—Несообразность различнаго ценса, принятаго для земскихъ избирательныхъ съѣздовъ въ городахъ и уѣздахъ въ Россіи.—Слабое значеніе городскихъ сословій въ русскомъ земствѣ.—Необходимо имѣть въ виду постепенное сліяніе городскихъ обществъ съ сельскими волостями.

Городское общественное управленіе обыкновенно разсматривается и устраивается совершенно отдѣльно отъ сельскаго и по общепринятымъ понятіямъ о городѣ и селѣ, эти двѣ среды общественнаго быта признаются столь различными во всѣхъ отношеніяхъ житейскихъ и административныхъ, что уподобленіе ихъ вовсе не допускается. Этотъ взглядъ, усвоившійся въ большой части государствъ западной Европы, не можетъ быть однако безусловно принятъ въ Россіи и въ этомъ отношеніи нашъ общественный бытъ столь же рѣзко отличается отъ континентальной Европы, сколько близко подходитъ къ англійскому. Какъ ни странно кажется съ перваго слова это сравненіе нашихъ жалкихъ и пустынныхъ городовъ съ промышленными и торговыми городами Англіи, но въ дѣйствительности, какъ мы постараемся указать въ этой главѣ, городской общественный бытъ въ Соединенныхъ ко-

ролевствахъ, точно такъ какъ и въ Россіи, совершенно сливается съ сельскимъ и вовсе не представляетъ такой рѣзкости, какая обыкновенно между ними предполагается.

Явленіе это объясняется исторіей основанія и развитія городскихъ обществъ и ходомъ событій, создавшихъ эти особенности.

Городскія общества въ Германіи, Голландіи, Франціи и Италіи были дѣйствительно крѣпко сплоченные союзы, возникшіе въ средніе вѣка для обороны противъ феодальныхъ владыкъ, и удержавшіеся до новѣйшихъ временъ для противодѣйствія самовластію въ новой современной его формѣ, правительственной централизаціи; отъ этихъ причинъ, вліявшихъ на все развитіе городовъ, ихъ общественное управленіе приняло видъ status in statu, сдѣлалось пріютомъ беззащитныхъ, оплотомъ вольности, насколько вольность еще могла сохраниться въ смутныхъ умахъ и нравахъ того времени, и въ то же время превратилось въ совершенно замкнутый бытъ, окопанный и огороженный въ общественномъ отношеніи, точно такъ какъ и въ наружномъ своемъ устроеніи. — Отъ примѣра этихъ могущественныхъ, городскихъ муниципій, съ ихъ партіями, цехами, ремесленными управами и магистратами, перешло и къ намъ общее понятіе о томъ, что городъ, какой бы онъ ни былъ, не можетъ управляться такими же порядками какъ село, и что у городскихъ обывателей предполагаются совершенно другіе интересы, чѣмъ у сельскихъ, а именно торговля и промыслы, между тѣмъ какъ послѣдніе исключительно заняты землёдѣліемъ.

На этомъ предположеніи основано то рѣзкое различіе, которое проведено черезъ все наше законодательство между городскимъ и сельскимъ обществами.

Мы не дали себѣ труда справиться о причинахъ, породившихъ это различіе въ другихъ странахъ, не ходили далеко за образцами и найдя готовые уставы городскихъ положеній въ Голландіи и Германіи, такъ прямо безъ разбора и примѣнили уставъ Магдебурга, или Антверпена къ Яму Зимогорья, переименованнаго въ городъ Валдай.

Еслибъ мы заглянули далѣе и глубже, то мы бы нашли въ Англіи совершенно другія указанія. [1])

Въ Англіи, какъ и въ Россіи, вся земля признавалась государевой и между селомъ и городомъ не было различія. Патримоніальныхъ судовъ и расправъ, вотчинныхъ полицій не было; поэтому и не было тѣхъ побужденій, которыя заставляли обывателей другихъ европейскихъ странъ скрываться въ городахъ отъ самовластія сельскаго управленія. Гнетъ или свобода были равные для городовъ и селъ. Первые возникали для торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ въ мѣстностяхъ наиболѣе для такихъ оборотовъ пригодныхъ, но вовсе не для политическихъ цѣлей, какъ германскіе города, потому что цѣль эта не достигалась перепиской изъ сельскихъ сословій въ городскія; повинности и права оставались тѣ же, власть государя и закона распространялась на всѣхъ. [2])

Англійское слово town соотвѣтствуетъ буквально русскому городъ и означаетъ только группу домовъ, окруженныхъ оградой. Подъ этимъ общимъ названіемъ разумѣлись въ Англіи совершенно различныя населенія: Лондонъ назывался metropolis и пользовался правами столицы; города, получившіе особые уставы для своего внутренняго управленія, считались city,—мѣстечки, избиравшіе членовъ парламента, borough.—Эти три категоріи городовъ пользовались исключительными правами, но не по общему свойству городскаго населенія, а только по особымъ актамъ и статутамъ, даровавшимъ имъ эти привиллегіи, и только по нѣкоторымъ отдѣльнымъ предметамъ своего внутренняго управленія. Такъ напримѣръ многіе изъ borough, посылавшихъ представителей въ парламентъ, не имѣли особаго городскаго управленія и изъ общаго числа городовъ половина (284 изъ 576) не пользовалась ни муниципальными, ни политическими правами въ отдѣльномъ городскомъ своемъ составѣ. Они входили въ общій составъ графства и въ общее распредѣленіе приходовъ, подраздѣлялись на parish, точно такъ какъ и сельское населеніе; нѣкоторые важнѣйшіе города (всего 17: London, York, Bristol, Chester и другіе) составляли сами по себѣ отдѣльныя графства.

Все общественное, земское ихъ управленіе, призрѣніе бѣдныхъ, дорожное, полицейское и судебное было основано на общихъ узаконеніяхъ, коими руководствовались сельское и городское населеніе на однихъ и тѣхъ же правахъ, и четвертные мировые съѣзды (quarter sessions) графства были высшей инстанціей для всѣхъ предметовъ хозяйственнаго самоуправленія, даже и въ тѣхъ городахъ, которые пользовались преимуществами city или borough.

Право гражданства, составляющее въ Германіи особую привиллегію сословія Bürgerthum, въ Англіи было открыто и принадлежало всякому обывателю (resident), платящему городскіе сборы (paying-scot) и исправляющему городскія службы (bearing-lot).

Такова была первобытная форма городскаго общественнаго управленія, ничѣмъ не отличавшаяся отъ сельскаго. Далѣе она также послѣдовала общей участи мѣстныхъ учрежденій и по мѣрѣ усиленія землевладѣльческаго элемента, подчинилась ему, точно такъ какъ и сельскіе приходы. Общественныя сходки (court-leet) постепенно теряютъ свое значеніе и уступаютъ главные предметы своего вѣдѣнія мировымъ судьямъ, муниципальные совѣты (common-councils) превращаются въ частные съѣзды почетныхъ гражданъ (select-bodys), точно такъ какъ приходскія (open vestry) преобразовываются въ select-vestry.—Къ участію въ городскихъ дѣлахъ допускаются и граждане, не жительствующіе въ городѣ (non residents), и тлетворное дѣйствіе абсентеизма поражаетъ окончательно эти привиллегированныя корпораціи, до того времени не извѣстныя въ Англіи.

Упадокъ городскаго самоуправленія совпадаетъ съ разстройствомъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій и долженъ быть приписанъ той же самой причинѣ: чрезмѣрному преобладанію крупнаго землевладѣнія, достигшему высшаго своего предѣла въ XVIII и началѣ XIX столѣтія. [3])

Затѣмъ въ новѣйшее время приступлено было къ коренному преобразованію этой части, закоснѣлость коей возбуждала всего болѣе ропота, и въ 1835 г. издано было городское положеніе

подъ именемъ Regulation of municipal corporation in England and Wales.

Главныя черты этого новаго устава слѣдующія: гражданами burgess признаются всѣ тѣ городскіе жители, которые владѣютъ (на правѣ собственности), или пользуются въ видѣ найма (occupation) домомъ, складочнымъ мѣстомъ, конторой, или лавкой, въ чертѣ города или въ окружности 7 англійскихъ миль, если при томъ они жительствуютъ въ городѣ не менѣе 3 лѣтъ, обложены общественными сборами, и уплатили сполна причитающіяся съ нихъ повинности.

Всѣ таковые граждане пользуются равнымъ правомъ голоса при общественныхъ выборахъ, и ценса для избирателей не полагается.

Дѣлами города завѣдываетъ совѣтъ common council, состоящій изъ 12 до 48 членовъ councillors. Для избранія въ councillors-члены совѣта полагается цензъ; имущество оцѣненное въ 500 фн. (3500 р.) или 15 фн. годоваго дохода (105 р.). Council собирается 4 раза въ году. Засѣданія публичны; по нѣкоторымъ дѣламъ, какъ то расходованію городскихъ суммъ, сдачѣ въ аренду общественныхъ угодій и строеній, и при выборѣ должностныхъ лицъ они совѣщаются при закрытыхъ дверяхъ. Совѣтамъ предоставлено дѣлать постановленія (bye-laws) объ устройствѣ разныхъ предметовъ внутренняго управленія, съ наложеніемъ штрафовъ до 5 фн. (35 р.) и тюремнаго заключенія до 1 мѣсяца. Mayors (головы) и aldermen (почетные совѣтники) избираются совѣтами изъ своей среды и особенной власти кромѣ предсѣдательства и почета не имѣютъ.

Распорядительное и хозяйственное управленіе производится собственно не совѣтами и не почетными его членами mayors, aldermen, а особыми комитетами, назначаемыми отдѣльно, изъ членовъ совѣта по каждому предмету вѣдомства особо (по полицейской части watchcomittee), чиновниками на жалованьи (stipendiary magistrates), казначѣемъ (treasurer), секретаремъ (town-clerk) и попечителями, назначаемыми для завѣдыванія больницами и другими заведеніями (trustees).

Мировой судъ по новѣйшимъ узаконеніямъ производится отчасти судьями, назначенными по общему порядку отъ короны, отчасти особыми полицейскими чиновниками, представляемыми отъ города на утвержденіе королевы и состоящими на жалованьи (recorders). Нѣкоторые города тоже въ послѣднее время отдѣлились по судебному управленію отъ графствъ и составляютъ особые мировые округа (comissions of the peace) съ особыми для города съѣздами (court of quarter sessions). Предметы вѣдомства городскаго управленія суть чисто специальные: строительная часть, содержаніе мостовой, освѣщеніе улицъ, содержаніе больницъ и богадѣленъ, управленіе городскими имуществами, наконецъ смѣты и раскладки сборовъ, предназначенныхъ на эти хозяйственные предметы и на уплату жалованья должностнымъ лицамъ.

Въ 1842—43 гг. городскихъ доходовъ на 580 городовъ и около 8 мил. жителей считалось:

Отъ городскихъ имуществъ	521,000 ф. стерл.
Разныхъ пошлинъ	173,000 —
Субсидій отъ казны	19,600 —
Городскаго сбора	249,000 —
	962,600 ф. стерл.

Въ главнѣйшихъ предметахъ мѣстнаго самоуправленія города не имѣютъ своей автономіи, и это составляетъ отличительную черту англійскаго городскаго положенія. По вѣдомству призрѣнія бѣдныхъ, по дорожному управленію, по церковному они какъ городъ не имѣютъ особаго управленія, подраздѣляются точно такъ, какъ и сельскія общества на приходы, самостоятельно завѣдывающіе этими частями, или сливаются съ сельскими погостами и вмѣстѣ съ ними составляютъ округа общественнаго призрѣнія (unions) или дорожные (highways districts). По мировому институту хотя городамъ и предоставлено, какъ мы выше видѣли, составлять особые судебные округа, независимые отъ сельскихъ, но правомъ этимъ до 1855 г. воспользовались только 85 citys и boroughs изъ числа всѣхъ 580 городовъ Англіи и Валлиса. Всѣ прочіе остаются подсудны общимъ мировымъ съѣздамъ и такъ какъ эти

съѣзды составляютъ высшую инстанцію не только по судебнымъ дѣламъ, но и по хозяйственному и полицейскому управленіямъ, то общій характеръ городскаго общественнаго быта по существу своему не измѣнился, города стоятъ на равнѣ съ сельскими общинами (parish), отдѣляясь отъ нихъ только по нѣкоторымъ второстепеннымъ предметамъ вѣдомства, сливаясь съ ними въ главныхъ частяхъ земскаго хозяйства и мировой подсудности.

Но слабая сторона этого нововведеннаго порядка бросается въ глаза и возбуждаетъ въ Англіи справедливое осужденіе. Это смѣшеніе двухъ противуположныхъ системъ почетной службы и службъ на жалованьи вредитъ обѣимъ: первая превращается въ номинальный надзоръ и лишается постепенно всякаго опредѣленнаго круга дѣйствій; вторая, завѣдывающая въ дѣйствительности всею распорядительною и хозяйственною частію, не пользуется должною самостоятельностію и подобающимъ уваженіемъ. Интересъ къ общественнымъ дѣламъ теряется; выборные люди councillors пренебрегаютъ мелочными занятіями, требующими постояннаго, усидчиваго труда и траты времени въ странѣ, гдѣ время есть деньги (time is money); они нанимаютъ за себя должностныхъ лицъ (trustees comissioners) и эта наемная служба возбуждаетъ такъ мало довѣрія, что многіе города (ихъ насчитываютъ 69) вовсе отказываются отъ выбора и предоставляютъ самому правительству замѣщеніе этихъ должностей.

Ошибочность этого направленія, по нашему мнѣнію, объясняется тѣмъ, что съ одной стороны англичане ежедневно убѣждаются въ несостоятельности безвозмездной службы и потому замѣняютъ, или лучше сказать, подкрѣпляютъ ее окладными должностями—съ другой же не рѣшаются порвать съ преданіями древняго selfgovernment-а и упразднить эти почетныя попечительства, охраняющія, черезъ надзоръ высшихъ сословій, нужды и пользы низшихъ. Самый простой исходъ былъ бы ассигновать жалованья городскимъ совѣтникамъ и ввѣрить имъ не общее наблюденіе и апеляціонную власть, а непосредственное управленіе, и распоряженія въ

первой инстанціи. Безъ всякаго сомнѣнія этотъ исходъ и откроется въ скоромъ времени; настоящія колебанія и недоразумѣнія — только предвѣстники близкаго разрѣшенія вопроса о безвозмездной службѣ, которая рѣшительно не выдерживаетъ опыта современнаго многосложнаго общественнаго самоуправленія [4]).

Совершенно иное, противуположное значеніе имѣло городское управленіе въ Пруссіи и другихъ континентальныхъ государствахъ. Въ то время какъ вольныя сельскія общины подчинялись безусловно короннымъ чиновникамъ (Grafen) и частныя имѣнія своимъ вотчинникамъ (Gutsherrn), города посредствомъ разныхъ привиллегій (Immunitäten) выдѣлялись изъ земства. Дѣйствуя черезъ всемогущихъ въ тѣ времена посредниковъ, банкировъ и ростовщиковъ, ссужавшихъ деньги правителямъ и королямъ, они достигли двоякой своей цѣли: отъ королевской власти оградили себя тѣмъ, что начальство надъ городами ввѣрено было въ видѣ наслѣдственнаго права этимъ повѣреннымъ или ходатаямъ городскихъ обществъ — отъ самихъ обществъ тѣмъ, что участіе въ управленіи было обусловлено пріемомъ въ цехъ или гражданство, зависящимъ отъ тѣхъ же самыхъ почетныхъ гражданъ. Такимъ образомъ въ основаніе городскаго быта легло начало корпоративной замкнутости, и наслѣдственнаго родоваго гражданства (Altbürgerthum).

Когда впослѣдствіи, не ранѣе какъ въ XIII столѣтіи, духъ времени потребовалъ нѣкотораго измѣненія этихъ средневѣковыхъ порядковъ, то допущено было въ видѣ изъятія и участіе другихъ гражданъ, но съ крайней осторожностію и въ самыхъ тѣсныхъ предѣлахъ: a) въ нѣкоторыхъ городахъ къ совѣту наслѣдственныхъ ратмановъ было присоединено особое отдѣленіе изъ совѣтниковъ, выборныхъ отъ общества; b) въ другихъ городское населеніе было подѣлено на цехи и избраніе совѣтовъ поручено цеховымъ мастерамъ; c) въ третьихъ рядомъ съ прежними совѣтами изъ почетныхъ гражданъ (kleiner Rath) поставлены совѣты изъ выборныхъ членовъ (grosser Rath).

Но при этомъ судъ и расправа осталась въ рукахъ именитыхъ

гражданъ: общественные судьи (Schöffen) исправляли свои должности пожизненно и сами изъ среды себя избирали себѣ преемниковъ. Гильдіи и цехи (Gilden, Zünfte, Innungen) получили тотъ же характеръ замкнутости, какъ и все городское общество, и такую же классификацію (Meister, Geselle, Bursche); изъ нихъ первые мастера, самовластно завѣдывали всѣми дѣлами своей гильдіи, точно такъ какъ ратманы и шефы дѣлами всего города. Все это городское сословіе сложилось изъ многочисленныхъ слоевъ и классовъ общества, которые въ общемъ своемъ составѣ пользовались полной свободой самоуправленія, но каждое само по себѣ подчинялось другому разряду. Бурши (чернорабочіи) подмастерьямъ, подмастерьи—мастерамъ, мастера—ратманамъ, ратманы— бургомистрамъ. На этой крутой лѣстницѣ каждая ступень была недоступна, каждый чинъ городскаго состоянія защищалъ свои права и преимущества съ такою исключительностію, что на удѣлъ низшаго класса, простаго народа изъ всѣхъ городскихъ привилегій не оставалось ничего, кромѣ гнета и работы.

Отъ сельскаго населенія городское отличалось глубоко, какъ по своему происхожденію, такъ и по наружной обстановкѣ общественнаго быта. Личный трудъ, промыслы и торговли, благопріобрѣтенное имущество, нажитый капиталъ были главныя основанія почета, именитости гражданъ—почетное владѣніе, родовая знатность, наслѣдственность имуществъ были главныя отличія, главные признаки благородства въ средѣ сельскихъ сословій.

Вольное, самостоятельное управленіе составляло исконное право городовъ, и хотя каждая изъ городскихъ корпорацій подчинялась другой, но и каждая въ своей средѣ пользовалась самостоятельностію, имѣла свои собранія и сходки, и въ тѣсномъ кругу своихъ сословныхъ разбирательствъ предавалась всѣмъ упоеніямъ вольнаго самоуправленія.

Въ сельскомъ сословіи на оборотъ, вольная община уже съ самаго начала XIV столѣтія поникла и послѣднія ея издыханія отмѣчены въ исторіи подъ именемъ Bauernkrieg, крестьянской войны. Съ тѣхъ временъ она сохранилась въ Германіи только

подъ вывѣской общины (Gemeinde), въ дѣйствительности же стерта была съ лица земли личнымъ землевладѣніемъ, и всѣ общественныя права, нѣкогда приписанныя общинникамъ, всѣ тѣ, коими пользовались и такъ дорожили горожане, перешли всецѣло къ землевладѣльцамъ—вотчинникамъ.

Такимъ образомъ въ Германіи (и точно также во Франціи, еще болѣе въ Италіи) города и вотчинники составляли два противуположные элемента и двѣ равныя силы; они сходились только въ одномъ, что одинако угнетали низшій классъ, какъ городскихъ, такъ и сельскихъ обывателей. Во всемъ другомъ рѣзко различались.

Въ городахъ должности замѣщались преемственно и исправлялись пожизненно.

Въ вотчинахъ они составляли родовое и наслѣдственное достояніе, переходящее само собой вмѣстѣ съ правомъ владѣнія по первородству.

Въ первыхъ выборное начало легло въ основаніе всего общественнаго быта, ратманы изъ своей среды выбирали своихъ преемниковъ, бюргеры, цеховые мастера, избирали членовъ своихъ корпорацій, исключали недостойныхъ, замыкали входъ и выходъ въ свои привиллегированные кружки.

Въ сельскомъ быту благородные рыцари, выводя свои права изъ Божьей милости и основывая ихъ на поземельномъ владѣніи, отвергали всякое изъявленіе человѣческой воли, какъ нарушеніе своихъ историческихъ привиллегій и, поставя себя выше всего прочаго населенія, приписали себѣ, или лучше сказать, своимъ имуществамъ, своимъ вотчинамъ всѣ тѣ права хозяйственнаго, полицейскаго и судебнаго самоуправленія, которыя въ городахъ завѣдывались выборными людьми.

Въ сущности исходъ этихъ двухъ противуположныхъ развитій былъ одинъ и тотъ же. Исключительность городскихъ сословій, при пріемѣ новыхъ членовъ, и сельскихъ землевладѣльцевъ, при продажѣ рыцарскихъ имѣній, привела тѣхъ и другихъ къ такому одиночеству и ослабленію, что правительственной власти не трудно было справиться съ обоими.

Но слѣды этого вѣковаго антагонизма между городомъ и селеніемъ врѣзались глубоко во всѣ конституціи Германіи и привели новѣйшія законодательства въ крайнюю необходимость принять совершенно различныя основанія для ихъ общественной организаціи.

Мы уже объяснили въ 8-ой главѣ, что сельское общественное управленіе основано отчасти и только въ общихъ своихъ положеніяхъ на писанномъ законѣ (allgemeines Landrecht 1794 г.); главнымъ его источникомъ остаются доселѣ мѣстные обычаи и договоры (Urbarien, Observanz). Городскіе уставы напротивъ составлены и изданы верховною властію въ новѣйшее время.

Главныя ихъ черты слѣдующія:

1) Bürgerrecht, право гражданства принадлежитъ тѣмъ городскимъ обывателямъ, которые владѣютъ домомъ или имѣютъ постоянное ремесло (stehendes Gewerbe) или обложены по государственному подоходному налогу окладомъ не менѣе 4 тл.; окладъ этотъ соотвѣтствуетъ доходу отъ 200 до 300 тл.

2) Die Stadtverordneten Versammlung—собраніе городскихъ гласныхъ избирается гражданами (Bürgern); при семъ они раздѣляются для подачи голосовъ на три класса по окладу прямыхъ податей и каждое таковое отдѣленіе выбираетъ равное число гласныхъ, независимо отъ числа выборщиковъ.

3) Magistrat завѣдываетъ городскимъ управленіемъ и состоитъ изъ бургомистра, членовъ городскаго совѣта (Schöffen, Rathsherrn, Rathmänner) и разныхъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на жалованьи (Syndicus, Schulrath, Baurath).

Совѣтники избираются на 6 лѣтъ, бургомистръ и всѣ прочіе члены магистрата на 12 лѣтъ, и по желанію собранія могутъ быть избраны пожизненно.

Служба въ должностяхъ бургомистра и совѣтниковъ безвозмездна и обязательна (на первые 3 года); кто уклоняется безъ законныхъ причинъ отъ исправленія этихъ должностей, можетъ быть подвергнутъ по рѣшенію собранія возвышенному до 25% податному окладу.

4) Собраніе городскихъ гласныхъ созывается своимъ предсѣдателемъ; предсѣдатель избирается ежегодно изъ среды гласныхъ; засѣданіе публично; предметы вѣдомства собранія — во первыхъ, управленіе городскими, общественными имуществами и во вторыхъ, смѣты и раскладки сборовъ и повинностей.

Собраніе имѣетъ право возложить на обывателей и исправленіе повинностей натурой (Hand und Gespann-Dienste).

Смѣты составляются такимъ порядкомъ, что на покрытіе расходовъ ассигнуется: во первыхъ, общественные доходы съ городскихъ земель и имуществъ, во вторыхъ, добавочный сборъ по извѣстному проценту съ каждаго талера прямыхъ казенныхъ налоговъ (Zuschläge zu den Staatssteuern) и наконецъ, за недостаткомъ этихъ двухъ источниковъ, особые сборы, взимаемые въ видѣ выкупныхъ денегъ съ членовъ, записывающихся въ городское общество. (Einzugsgeld, Bürgerrechtsgeld).

5) Предѣлы власти городскихъ магистратовъ и собраній обазначены въ прусскихъ законахъ съ особенною точностію.

Они имѣютъ право представлять ходатайства (Gutachten) только по тѣмъ дѣламъ, которыя имъ предложены правительствомъ.

Бургомистры утверждаются королемъ, прочія должностныя лица губернскимъ начальствомъ.

Въ дѣлахъ управленія городскими имуществами утвержденію начальства подлежитъ всякое отчужденіе этихъ имуществъ, займы и измѣненія въ порядкѣ пользованія общественныхъ угодій, лѣсовъ и выгоновъ.

По смѣтамъ и раскладкамъ окончательными постановленіями признается только распредѣленіе городскихъ доходовъ; всѣ прочіе сборы представляются на утвержденіе того же губернскаго начальства (Regierung).

Высшій надзоръ (Oberaufsicht) надъ городскими властями принадлежитъ правительству, въ послѣдней инстанціи министру внутреннихъ дѣлъ, и всякія распоряженія, противузаконныя или нарушающія государственныя пользы (welche das Staatswohl

verletzen) могутъ быть пріостановлены и отмѣнены по предложенію начальства.

Аппеляція въ судебныя мѣста не допускается.

По королевскому приказу, собраніе можетъ быть распущено и завѣдываніе дѣлами города поручено коммисарамъ, причемъ не далѣе какъ черезъ 6 мѣсяцевъ должно быть созвано новое собраніе и произведены выборы вновь.

Таковы главныя основанія городскаго самоуправленія въ Пруссіи: обставленное довольно либеральными формами, оно въ сущности безсильно и въ общихъ земскихъ дѣлахъ поглащается дворянскимъ элементомъ; въ уѣздныхъ собраніяхъ (Kreistage) на 5.250,000 городскаго населенія полагается 523 гласныхъ и на 11,714 рыцарскихъ имѣній 4,810 голосовъ.

Представивъ этотъ бѣглый очеркъ городскаго управленія въ Англіи и Пруссіи, мы хотимъ изъ сравненія ихъ вывести только общее заключеніе, что въ Германіи и въ прочихъ континентальныхъ государствахъ, откуда мы заимствовали образцы нашего внутренняго устроенія, между городами и селеніями дѣйствительно существовало такое коренное и исконное различіе во всѣхъ общественныхъ и житейскихъ отношеніяхъ, что оно не могло изгладиться даже и при всѣхъ усиліяхъ государственной централизаціи.

Но ничего подобнаго не было въ Англіи, не было и въ Россіи. Не было ни именитыхъ гражданъ (Altbürgerliche Geschlechte), ни наслѣдственныхъ ратмановъ, ни пожизненныхъ бургомистровъ, ни цеховъ и гильдій, ни мейстеровъ, гезелей, буршевъ. Городское населеніе состояло не изъ промышленнаго и торговаго класса, противуполагаемаго землевладѣльческому, а изъ такихъ же собственниковъ, владѣющихъ городской землей, какъ и сельскіе обыватели, дворяне и крестьяне, водворенные на казенныхъ и пожалованныхъ помѣстьяхъ. Вся земля въ Англіи и Россіи была государева; право суда и расправы было и осталось государственной регаліей. Это верховное право никогда никому не жаловалось, ни городу, ни вотчиннику.

Земля и владѣніе землей было общее, всенародное и единст-

венное основаніе всѣхъ правъ и всѣхъ повинностей какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи, и гдѣ бы эта земля ни лежала, въ городской чертѣ или за заставой, она признавалась тяглой, и владѣлецъ ея пользовался голосомъ или облагался повинностію въ качествѣ домохозяина (householder) обывателя, а вовсе не по званію рыцаря (Ritter) или почетнаго гражданина (Bürger).

Въ Англіи и Россіи общественная организація была искони земская.

Въ Германіи и прочей Европѣ сословная.

Главное поученіе, которое мы должны извлечь изъ долголѣтняго опыта городскаго самоуправленія въ Англіи и Германіи, есть то, что городская общественная организація никогда не принялась въ Англіи, какъ не принимается и у насъ и какъ кажется, по одной общей причинѣ, той именно, что городскія сословія ничѣмъ по существу своего быта не отличаются отъ сельскихъ и не имѣютъ между собой никакой твердой связи въ тѣхъ странахъ, гдѣ они возникли не изъ корпоративныхъ цеховыхъ и гильдейскихъ ассоціацій какъ въ Германіи, Голландіи, Испаніи, а по случайному стеченію обстоятельствъ и жителей какъ въ Англіи и въ Россіи. Держаться имъ не зачто: освѣщеніе улицъ, исправность мостовой, нарядъ караульныхъ не составляютъ общественнаго интереса. Тамъ, гдѣ отъ совѣщаній цеховыхъ мастеровъ, ремесленныхъ головъ зависѣли пріемъ или отказъ членовъ общества, установленіе цѣнъ, весь оборотъ всѣхъ торговъ и промысловъ, тамъ разумѣется города и достигли отдѣльнаго, самостоятельнаго устроенія; гдѣ этими преимуществами они не пользовались, тамъ не было и городовъ и это средневѣковое представленіе огороженныхъ и окопанныхъ мѣстностей, отдѣляющихся отъ сосѣднихъ предмѣстій и подгородныхъ селъ рвомъ или шлагбаумомъ, не могло выдержать опыта самоуправленія. За городской чертой, въ фабрикахъ и заводахъ, устроенныхъ внѣ ея, въ исправности путей сообщеній, въ быстротѣ и удобствѣ подвозовъ, въ движеніи почтъ, въ облегченіи судоходства лежатъ главные интересы городскаго торговаго населенія; и когда оно отъ этихъ общихъ земскихъ дѣлъ отдѣляется

и замыкается въ своихъ заставахъ, то оно теряетъ окончательно сознаніе своихъ пользъ и нуждъ и предается, подъ видомъ общественнаго управленія, игрѣ въ политическія партіи или въ личныя интриги.

Паровая сила нанесла послѣдній ударъ этому замкнутому городскому быту, фабричная промышленность выселилась изъ городовъ и проложила себѣ новые пути вдоль по теченію рѣкъ и по линіямъ желѣзныхъ дорогъ, поселяясь въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ вода и топливо подручнѣе и доставка сырыхъ продуктовъ дешевле. Города, за исключеніемъ столицъ и не многихъ портовыхъ и фабричныхъ пунктовъ, постепенно превращаются въ сборныя поселенія купеческихъ конторъ, мелочныхъ лавокъ, питейныхъ заведеній и административныхъ канцелярій. Въ Англіи въ самыхъ промышленныхъ графствахъ Yorkschire, Lancaschire города уже и нынѣ покинуты не только высшими, но и средними классами; большая часть гражданъ только по званію приписаны къ обывателямъ города, по мѣсту жительства принадлежатъ къ сельскому населенію.

Въ Россіи представляются еще другія важнѣйшія соображенія:

Во первыхъ, большая часть подвижнаго и рабочаго населенія имѣетъ временное жительство въ городахъ, но постоянную осѣдлость въ селеніяхъ; фабричные заработки, извозничество, разныя мастерства составляютъ для русскаго простолюдина дополнительный промыселъ, который онъ отыскиваетъ въ городѣ въ добавокъ къ коренному своему земледѣльческому труду, и поэтому та часть городскаго населенія, которая въ другихъ странахъ составляетъ его корень и будущую грозную его силу, поденьщики, чернорабочіе у насъ принадлежатъ къ сельскимъ обывателямъ и всѣ существенные свои интересы имѣютъ не въ городѣ, а въ обществѣ или волости, къ коимъ приписаны.

Во вторыхъ, промыслы и занятія низшаго класса городскихъ жителей мѣщанъ большею частію приближаются къ сельскому, земледѣльческому быту; городскія угодья, пахатныя и луговыя,

выгоны составляютъ главный и во многихъ городахъ единственный источникъ какъ общественныхъ, такъ и частныхъ доходовъ.

Все это указываетъ, что для устройства городскаго управленія мы должны обратиться за примѣрами (если ужъ примѣры намъ необходимо нужны) не къ тѣмъ народамъ, гдѣ города возникли изъ противодѣйствія феодальному праву, не къ германскимъ или голландскимъ гражданствамъ съ ихъ бургомистрами, ратманами, цехами, магистратами, ратушами, а скорѣе къ тѣмъ странамъ, гдѣ сельское населеніе составляло искони главную народную силу, гдѣ земля и земство были представителями гражданскихъ правъ и обязанностей, а не города, не городскіе промыслы и городскія корпораціи.

Этотъ примѣръ намъ представляетъ Англія и примѣръ поучительный въ двухъ отношеніяхъ, какъ указаніе дѣйствительныхъ народныхъ потребностей и какъ предупрежденіе отъ многихъ превратныхъ понятій и опытовъ, неудавшихся въ самой Англіи.

До XVIII столѣтія города и села сливались въ одну неразрывную сѣть общественнаго и земскаго управленія и это единство создало могущество англійскаго народа, подкрѣпляя слабыя сельскія общества содѣйствіемъ болѣе развитаго и образованнаго городскаго населенія.

Упадокъ мѣстнаго самоуправленія начался вмѣстѣ съ отдѣленіемъ городскихъ общественныхъ учрежденій отъ общинъ земскихъ, и первые уставы (charters of incorporation), дарованные городамъ въ XV столѣтіи, были и первымъ шагомъ къ ихъ порабощенію.

Ходъ событій былъ медленный, но неуклонный и привелъ городскія общества къ такому растлѣнію политическихъ нравовъ, что англійскіе boroughs покорились, или, лучше сказать, закабалились почти всѣ безъ исключенія крупнымъ землевладѣльцамъ.

Изъ этого униженія ихъ надѣялись вывести виги городскимъ положеніемъ 1835 г., но при поспѣшности, съ которой это законоположеніе составлялось въ видѣ дополненія или приложенія къ общей парламентской реформѣ, въ него вкрались существенныя

ошибки, признаваемыя нынѣ всѣми партіями и отчасти уже исправленныя.

Такъ напримѣръ, видя невозможность отдѣлить города отъ подгородныхъ мѣстностей прежними городскими заставами и валами, англичане приняли для опредѣленія осѣдлости въ городѣ совершенно произвольную черту: по § 9 новаго положенія городскими обывателями признаются не только домохозяева, поселенные внутри города, но и въ окружности 7 миль (10 верстъ). Этимъ уже въ сущности отмѣняется все отличіе между городомъ и селеніемъ.

Но общее свойство городскаго положенія осталось по существу вѣрно коренному принципу равноправности всѣхъ сословій и сліянія всѣхъ классовъ жителей.

Города имѣютъ свое отдѣльное хозяйственное управленіе, предметами коего считаются совершенно спеціальныя части, освѣщеніе, мостовыя, строительные уставы.

Но въ общемъ земскомъ управленіи они участвуютъ на равнѣ съ прочими классами жителей, не имѣютъ ни особыхъ городскихъ дорогъ и мостовъ, ни отдѣльныхъ богадѣленъ, больницъ, улицъ, и по всѣмъ главнымъ земскимъ повинностямъ (церковной, дорожной, общественному призрѣнію) подлежатъ общей раскладкѣ по тѣмъ же самымъ нормамъ обложенія какъ и сельскія сословія.

По судебной части нѣкоторые города, тѣ именно, которые приняли новый уставъ (208 изъ 576) имѣютъ особыхъ судей (recorders), но во второй инстанціи въ мировыхъ съѣздахъ сливаются съ прочими сельскими сословіями и подсудны вмѣстѣ съ этимъ общимъ четвертнымъ собраніямъ всего графства (quarter-sessions); только въ 17 городахъ, пользующихся правами особаго губернскаго управленія (county-corporation), состоятъ особые четвертные съѣзды.

Англійскіе города еще отличаются отъ прочихъ муниципальныхъ обществъ западной Европы и подходятъ къ нашему быту въ томъ отношеніи, что не пользуются такъ называемыми droits

d'octroi — заставными пошлинами, которыя составляютъ главный источникъ доходовъ городскихъ обществъ во Франціи, Италіи, Голландіи и проводятъ между городами и селами рѣзкую черту различія. Незначительныя таксы, существовавшія въ главныхъ городахъ Англіи (Ливерпулѣ, Единбургѣ), на привозъ съѣстныхъ припасовъ, мяса, фруктовъ, овощей, нынѣ отмѣнены и въ одномъ только Лондонѣ еще оставлена подъ именемъ towndues довольно высокая пошлина на каменный уголь [5]).

Но не смотря на всѣ усилія новѣйшихъ преобразователей, городской общественный бытъ въ Англіи представляетъ такую же печальную картину, какъ и нашъ русскій, и европейскіе публицисты, нѣмцы, французы, описывая великобританскіе нравы, съ удивленіемъ останавливаются передъ этой непонятной для нихъ противуположностію городскаго и сельскаго самоуправленія.

Города, за исключеніемъ главнѣйшихъ, всегда были и остаются понынѣ въ Англіи притономъ политическихъ интригъ и подкуповъ и, не смотря на расширеніе избирательныхъ правъ и пониженіе ценса, подчиняются почти безусловно вліятельнымъ лордамъ, банкирамъ и предводителямъ различныхъ парламентскихъ кружковъ. Въ общественномъ земскомъ отношеніи новѣйшія реформы городскаго положенія признаются рѣшительно неудачными, и эта неудача приписывается именно ошибочному ихъ направленію создать искуственную городскую общественность въ странѣ, гдѣ она ничѣмъ не различается отъ всенароднаго, земскаго быта.

Если мы не ошибаемся, тѣ же самыя опасенія угрожаютъ и намъ, если мы послѣдуемъ тому же направленію. Такъ напримѣръ спрашивается, какое значеніе имѣетъ различіе, дѣлаемое нами между земскими и мировыми уставами, въ имущественномъ цензѣ городскихъ и сельскихъ обывателей; отчего напримѣръ для участія въ избирательныхъ земскихъ съѣздахъ требуется въ городѣ недвижимое имущество, оцѣненное въ . . . . 500 р.
а въ уѣздѣ въ . . . . 15,000 —
или для избранія въ мировые судьи:

въ городѣ . . . . 3,000 руб.
въ уѣздѣ . . . . 15,000 — ?

Предполагали ли законодатели, что сельскія имущества въ 30 разъ цѣннѣе городскихъ, или что городскіе обыватели въ 5 разъ способнѣе и образованнѣе сельскихъ—это мы не беремся рѣшить. Но вѣрно то, что въ городахъ русскихъ, какъ и въ англійскихъ, оказалось гораздо менѣе самодѣятельности, чѣмъ въ селеніяхъ и что крестьянское, земское и мировое управленіе завѣдывается въ Россіи преимущественно, почти исключительно, сельскими обывателями, землевладѣльцами и крестьянами.

Заключеніе наше состоитъ въ слѣдующемъ: чѣмъ менѣе будетъ дано особенности нашему городскому общественному быту, чѣмъ тѣснѣе оно будетъ слито съ земствомъ и сельскими обществами, тѣмъ болѣе и будетъ сдѣлано для оживленія этого быта, погрязшаго въ мелочные, личные интересы замкнутаго своего положенія.

Городскіе промыслы и доходы основаны на соперничествѣ, и это постоянное соревнованіе домохозяевъ и жильцовъ въ наемной платѣ, продавцевъ и покупателей въ спросѣ и сбытѣ, наконецъ и всѣхъ торговцевъ между собой составляетъ элементъ, разлагающій всѣ общественныя связи; онѣ могли держаться только посредствомъ строжайшихъ цеховыхъ учрежденій, коими обезпечивалась монополія знатнѣйшихъ гражданъ и подавлялись пользы и нужды всѣхъ прочихъ обывателей. Съ уничтоженіемъ этихъ привиллегій уничтожилось и городское общество.

Въ сельскомъ быту этихъ столкновеній менѣе и они слабѣе. Надъ всѣми сословіями и надъ всѣми поселеніями извѣстной полосы, волости, погоста, уѣзда, висятъ тѣ же самыя случайности урожая или недорода, изобилія или голода, и эта естественная или, вѣрнѣе сказать, сверхъ естественная связь, покоряющая всѣхъ единому высшему Промыслу, сглаживаетъ и смягчаетъ антагонизмъ капитала и работы, этихъ двухъ, къ сожалѣнію враждебныхъ въ Европѣ, силъ, отъ соглашенія коихъ зависитъ участь современной цивилизаціи.

Особенность городскаго управленія можетъ и должна быть удержана для тѣхъ главныхъ центровъ торговли, промышленности и администраціи, гдѣ стекаются многосложные общественные интересы; но не подлежитъ сомнѣнію, что большая часть нашихъ уѣздныхъ городовъ къ этому разряду не принадлежитъ. Для перехода къ общему земскому положенію самый удобный и раціональный способъ есть заявленіе желанія отъ самихъ городскихъ обществъ, но съ нѣкоторыми обязательными для нихъ условіями. Способъ этотъ былъ испытанъ въ Англіи и въ Пруссіи въ провинціи Вестфаліи. Въ Англіи онъ оказался крайне медленнымъ. Изъ числа 580 городовъ и мѣстечекъ 200 съ населеніемъ 4.325,629 жителей приняли городское положеніе, остальные 380 съ 4.665,540 жителей вошли въ составъ общаго земства и противодѣйствіе почетныхъ гражданъ (freemen) и вообще мѣстной городской аристократіи было такъ сильно, что окончательное сліяніе городовъ съ сельскими общинами въ сельскіе округа (unions, districts) произведено было законодательнымъ порядкомъ, актомъ парламента обязательно для всѣхъ. Въ Пруссіи это сліяніе также обязательно для всѣхъ городовъ съ населеніемъ менѣе 2,500 жит. (въ Вестфаліи) и менѣе 10,000 (въ Рейнской провинціи).

Примѣняя эту систему къ Россіи, намъ казалось бы необходимымъ оставить на городскомъ положеніи столицы и губернскіе города. Затѣмъ для уѣздныхъ установить общее правило, что только тѣмъ изъ нихъ предоставляется право особаго городскаго управленія, которые не пользуются пособіями отъ земства и субсидіями отъ правительства на содержаніе полиціи и прочіе предметы мѣстнаго управленія, или отказываются отъ нихъ по постановленію, подписанному не менѣе какъ $^2/_3$ всѣхъ домохозяевъ.

Такимъ образомъ составилось бы три категоріи городовъ: a) Столицы и губернскіе города, для коихъ городское положеніе было бы обязательно. b) Уѣздные, а равно посады и мѣстечки съ населеніемъ болѣе 2,500 душъ мужскаго пола, коимъ предоставлено бы было по собственному желанію на вышеозначенныхъ условіяхъ оставаться на городскомъ положеніи или перейти къ об-

щему сельскому и земскому управленію. с) Городскія поселенія съ 2,500 жит. и менѣе, для коихъ упраздненіе городскаго управленія и введеніе сельскаго было бы обязательно.

Мы принимаемъ норму въ 2,500 душъ ревизскихъ, потому что она соотвѣтствуетъ высшему населенію сельскихъ волостей. Таковыхъ городскихъ населеній мы насчитаемъ по статистическому временнику 1866 г. — 425 въ губерніяхъ Велико — и Малороссійскихъ, за исключеніемъ безчисленныхъ владѣльческихъ мѣстечекъ западныхъ губерній и губерній Остзейскихъ и Сибирскихъ. Къ этому разряду мелкихъ городовъ могъ бы быть примѣненъ общій порядокъ сельскаго и земскаго управленія, и каждый городъ съ подгородными селеніями могъ бы составить особую волость съ мировымъ участкомъ [6]).

Городскіе обыватели въ отношеніи своихъ общественныхъ интересовъ и внутренняго управленія, содержанія мостовой, охраненія отъ пожаровъ, и т. п. составляли бы особое общество, такое же какъ сельскія общества, входящія въ составъ волости.

Но всякое насилованіе мѣстныхъ жителей въ общественномъ ихъ бытѣ намъ кажется ложной и пагубной системой и поэтому обязательному введенію сельскаго управленія въ мелкихъ городахъ, по нашему мнѣнію, долженъ предшествовать болѣе или менѣе продолжительный срокъ предварительнаго обсужденія. Оно будетъ возможно только тогда, когда уничтожены будутъ произвольныя, ничѣмъ не оправдываемыя различія, проведенныя въ новѣйшихъ законоположеніяхъ между обывателями городовъ и селъ. Пока сохранены будутъ такія несообразности, что участіе въ избиратольныхъ съѣздахъ предоставляется лицу, владѣющему въ городѣ недвижимымъ имуществомъ въ 500 р. и въ уѣздѣ въ 15,000 р. или что сельскія имущества облагаются по произволу, а городскія не выше 25%, до тѣхъ поръ, разумѣется, о сліяніи городскихъ обществъ съ сельскими не можетъ быть и рѣчи. Оно во всякомъ случаѣ встрѣтитъ живое сопротивленіе въ тѣхъ вліятельныхъ почетныхъ гражданахъ и купцахъ, которые нынѣ пользуются городскими магистратами и ратушами для охраненія собственныхъ сво-

ихъ интересовъ, но въ отношеніи большинства городскаго населенія мѣра эта безъ сомнѣнія будетъ благодѣтельна, а для административныхъ и земскихъ распоряженій весьма полезна.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Какъ ни странно кажется это сопоставленіе двухъ странъ, столь различныхъ въ своемъ устройствѣ какъ Англія и Россія, но достовѣрно однако, что точно такъ какъ у насъ всѣ земли считались государевыми и несли государственное тягло, такъ и въ Англіи по настоящее время король признается единственнымъ полнымъ собственникомъ всей территоріи Англіи и княжества Валлиса. Завоеванныя земли были подѣлены и въ Англіи между сподвижниками Вильгельма Завоевателя, какъ въ Россіи между дружинниками Рюрика. Но норманскіе князья, слѣдуя въ обѣихъ странахъ одной и той же политикѣ, не расточали своихъ щедротъ, надѣлили своихъ людей очень скупо мелкими помѣстьями, взяли отъ нихъ присягу въ вѣрной службѣ и обложивъ пожалованныя имѣнія тяжкими повинностями, судъ, расправу, всѣ принадлежности власти оставили за собой.

Право собственности въ Англіи есть common-law, обычное право. Полное право собственности никому изъ подданныхъ Великобританіи по закону не приписано. Имъ предоставлено только право владѣнія на извѣстныхъ условіяхъ, безсрочное и наслѣдственное (freehold) или подвластное, арендное (copyhold, leasehold). Такъ и въ Россіи были земли бѣлыя и тяглыя, но надъ всѣми сохранялась власть государя:

Власть законодательная.

Право суда и расправы.

Право обложенія.

Отъ этого главный элементъ англійской и русской гражданственности есть земскій, то есть распредѣленіе всѣхъ правъ и обязанностей по землѣ. Между тѣмъ какъ основаніе всѣхъ прочихъ европейскихъ обществъ есть лицо и группы лицъ, корпораціи, цехи, сословія.

Отъ этого въ Германіи, Франціи, Италіи городскіе цехи рѣзко отдѣлились отъ сельскихъ общинъ и сельскихъ вотчинъ.

Въ Англіи и Россіи напротивъ городскія общества не могли никогда быть точно различены отъ сельскихъ, такъ какъ все различіе между

ними составляли валъ, ограда или застава, проведенная на межѣ городскихъ земель и строеній.

Въ Англіи законодательство, проникнутое духомъ народныхъ пользъ и нуждъ, соображалось постоянно съ этимъ началомъ солидарности городовъ и селеній во всѣхъ дѣлахъ общественнаго управленія. Въ Россіи разные великіе и мелкіе преобразователи нѣсколько разъ пытались нарушить это единство Русской земли, разрознить города отъ селъ и посѣять между ними сѣмена раздора въ видѣ особыхъ уставовъ и положеній.

Мы приводимъ для полноты картины слѣдующія слова ученаго нѣмецкаго изслѣдователя, поражающія насъ сходствомъ городскаго быта Англіи съ русскимъ. «Въ отношеніи государства патріотизмъ англичанина живѣе нашего, но чувство привязанности къ родному городу ему чуждо. Торговцы и фабриканты, приписанные къ мелкимъ городамъ Іоркшира и Ланкашира большею частію имѣютъ свои жительства за городскими заставами. Новые города, ежегодно возникающіе въ промышленныхъ мѣстностяхъ Англіи, носятъ въ наружномъ своемъ видѣ отпечатокъ скуки и однообразія; небольшое число частныхъ строеній, домъ ратуши, нѣсколько церквей, построенныхъ по одному и тому же плану и обширный, величественный острогъ, обыкновенно занимающій средину между городскимъ соборомъ и кабакомъ (vin-palace, водочный дворецъ), вотъ и весь городъ.» (Fischel die Verfassung Englands S. 332).

Это намъ напоминаетъ описаніе русскаго уѣзднаго города: заборъ, соборъ, заборъ, застава.

[2]) По опредѣленію древнихъ англійскихъ законовѣдовъ различіе между селеніемъ (village) и городомъ (town) состояло въ слѣдующемъ: village означаетъ извѣстное число домовъ, менѣе чѣмъ полагается въ городѣ, (?) въ коихъ имѣютъ жительство фермеры и рабочіе. — Town буквальный переводъ нашего слова городъ, называется всякое село, въ коемъ бываютъ срочныя ярмарки.

Изъ этого темнаго, произвольнаго опредѣленія можно заключить, что различія между ними не было никакого. Towns и villages были не что иное, какъ болѣе или менѣе крупныя общества, имѣвшія въ Англіи почти тоже значеніе какъ у насъ село и деревня, то есть различавшіеся только по числу дворовъ и населенія и всѣ вмѣстѣ входившіе въ общій составъ графствъ—countys и земскаго управленія. (Fischel, die Verfassung Englands. S. 258).

[3]) Достойно замѣчанія, что въ исходѣ XVIII-го и въ началѣ текущаго

столѣтія положеніе городскаго управленія въ Англіи становилось уже очень похоже на германскую корпоративную организацію и что въ то самое время (въ 1835 г.), когда мы въ Россіи вводили у себя учрежденія нѣмецкихъ магистратовъ, между прочимъ почетныхъ гражданъ, англичане отмѣняли вкравшіяся къ нимъ съ континента средневѣковыя классификаціи жителей и между прочимъ тѣхъ же самыхъ почетныхъ гражданъ, freemen.

Слѣдствіемъ, произведеннымъ по порученію парламента въ 1833 г., обнаружено было самое плачевное состояніе городскихъ хозяйствъ: mayors (городскія главы) во многихъ мѣстечкахъ пользовались всѣми городскими доходами и тратили ихъ на разныя представительныя угощенія, обѣды, митинги.—Городскіе совѣтники (aldermen) замѣщали открывавшіяся вакансіи въ совѣтахъ сами изъ своей среды: нѣкоторые изъ нихъ превратились въ пожизненныхъ совѣтниковъ и вовсе уклонились отъ выборовъ. Право гражданства сдѣлалось почетнымъ правомъ нѣкоторыхъ именитыхъ домохозяевъ, freemen; они пользовались льготами отъ нѣкоторыхъ пошлинъ и сборовъ, исключительнымъ владѣніемъ городскихъ угодій и составляли замкнутую корпорацію, которая во многихъ городахъ замѣстила подъ именемъ select-body общій городской совѣтъ common-council. Эти почетные граждане и совѣты вскорѣ довели города до самаго крайняго угнетенія, притянули къ городскимъ повинностямъ всѣхъ домохозяевъ, даже и тѣхъ, которымъ отказывали въ пріемѣ въ общество и, съ другой стороны, сами подчинились знатнымъ особамъ изъ англійской nobility, избирали ихъ въ свои покровители подъ именемъ high-steward и продавали имъ свои голоса при выборахъ въ парламентъ.

Такимъ образомъ въ описываемый здѣсь моментъ англійской исторіи, подъ вліяніемъ страха, внушаемаго французской революціей, и въ Англіи обнаружилось тоже направленіе какъ и въ Россіи: образецъ континентальныхъ муниципій съ почетными гражданами казался лучшимъ оплотомъ противъ демократическаго самоуправленія.

Но англичане вскорѣ опомнились...

Городское положеніе 1835 г. сразу отмѣнило это сословіе freemen, которое возникло какъ безобразный наростъ на англійскомъ самоуправленіи; льготы и привиллегіи были ему оставлены, но только пожизненно; право пользованія общественными угодьями ограничено; почетные совѣты select-body распущены.

Это временное, случайное отступленіе отъ начала равноправности не оставило въ Англіи никакихъ слѣдовъ и новѣйшія учрежденія возстано-

вили древній и природный порядокъ управленія общества посредствомъ выборныхъ отъ всѣхъ домохозяевъ должностныхъ лицъ и управъ.

[4]) Мы уже замѣтили выше и должны здѣсь повторить, что, описывая учрежденія королевства Пруссіи, мы преимущественно имѣемъ въ виду коренныя прусскія области, die sechs östlichen Provinzen т. е. Пруссію Восточную и Западную, Померанію, Бранденбургъ, Шлезію и Саксонію. Въ Прирейнскихъ провинціяхъ и въ Познани введены совершенно другіе порядки, въ особенности различные въ отношеніи городовъ.

Замѣчательно, что уже въ 1812 г. при возстановленіи политическаго значенія Пруссіи, Штейнъ и прочіе лучшіе современные дѣятели сознавали ложность системы, основанной на различіи сельскихъ и городскихъ обществъ; знаменитый эдиктъ 30 іюля 1812 г. положительно отвергалъ это различіе, сохранялъ особенное управленіе только въ тѣхъ городахъ, которымъ дарованы были на то грамоты (Municipalverfassungen) и всѣ прочіе вводилъ въ общій составъ общественнаго управленія и земскихъ учрежденій. Но какъ извѣстно, всѣ эти благія начинанія пріостановлены были реакціей 1813 г. и города, точно такъ какъ и рыцарскія вотчины, остались при прежнихъ своихъ корпоративныхъ привиллегіяхъ. Въ Прирейнскихъ провинціяхъ однако, гдѣ старые порядки были глубже поколеблены, сдѣлано исключеніе; городской уставъ введенъ только въ городахъ съ 2500 жителей, прочіе соединены съ сельскими общинами на основаніи общаго положенія (Landgemeinde-Ordnung 31 October 1841 j.) въ волости или округа, именуемые Sammtgemeinden.

Впослѣдствіи, а именно 19 марта 1856 г. изданы были для Вестфаліи два устава, городской и сельскій и собранію гласныхъ (Stadtverordneten) дано право выбирать тотъ или другой для своего управленія. Они могутъ двукратнымъ постановленіемъ, состоявшимся не менѣе какъ черезъ 8 дней одинъ послѣ другаго, заявить желаніе о перечисленіи города на общее положеніе, и на оборотъ, сельскія общины могутъ также и такимъ же порядкомъ просить о введеніи городскаго устава.

Въ Рейнской провинціи городской уставъ введенъ только въ городахъ съ 10.000 и болѣе жителей.

Въ кн. Познанскомъ правительство предоставило себѣ исключительное право вводить городскія положенія по своему усмотрѣнію и каждый разъ по особому указу (durch besondere Kabinetsordre).
(Rönne Staatsrecht der Preussischen Monarchie. II. b. S. 431—437).

[5]) Главныя черты различія и сходства между англійскими и прусскими городскими положеніями суть слѣдующія:

a) Имущественнаго ценса для избирателей въ Англіи не полагается— всѣ домохозяева признаются burgess и имѣютъ голосъ—для избираемыхъ назначенъ цензъ въ 3,500 р. цѣнности или 105 р. дохода.

Въ Пруссіи Bürgerrecht и право голоса обусловлено имуществомъ, приносящимъ чистаго дохода не менѣе 200—300 тал.

b) Городскія власти въ Англіи завѣдываютъ только нѣкоторыми частями городскаго хозяйства, совершенно спеціальными; въ отношеніи прочихъ сливаются съ сельскими обществами и участвуютъ въ мировыхъ съѣздахъ графства или округа на равныхъ правахъ и безъ всякаго различія отъ другихъ сословій.

Въ Пруссіи онѣ имѣютъ совершенно отдѣльный кругъ дѣйствій, составляютъ особое сословіе (Stand), завѣдываютъ всѣми предметами хозяйственнаго управленія и сходятся съ представителями сельскаго землевладѣнія только въ окружныхъ собраніяхъ, гдѣ голоса ихъ относятся къ голосамъ прочихъ членовъ какъ 1: 10.

c) Право обложенія въ Англіи опредѣлено по предметамъ расхода съ особенною точностію: common-council составляетъ смѣты и раскладки по строительной части, для освѣщенія улицъ, для содержанія мостовой, больницъ и богадѣленъ. Только на эти потребности и распространяется городской сборъ borough-rate и раскладка его производится на тѣхъ же самыхъ основаніяхъ, какъ и общій земскій сборъ—county-rate, то есть по доходности имуществъ, причемъ высшей нормы обложенія не полагается.

Въ Пруссіи предметы расходовъ не опредѣлены и если обязательныя повинности превышаютъ доходы городскихъ имуществъ, то собраніе гласныхъ имѣетъ право установлять новые сборы, но предметы обложенія обозначены закономъ и они носятъ особенный характеръ исключительности; излишніе расходы, не покрываемые смѣтами, разлагаются на новыхъ членовъ въ видѣ вкупныхъ денегъ за право гражданства, торговли. Высшая норма обложенія также установлена закономъ по разрядамъ городовъ отъ 3 до 20 тал.

d) Но самое существенное различіе между этими двумя законодательствами заключается въ порядкѣ, установленномъ для надзора высшаго правительства. Въ Англіи, какъ мы видѣли, въ новѣйшее время введена нѣкоторая централизація городскаго управленія, но вмѣшательство правительства (и только высшаго, совѣта министровъ) обозначено съ особенною точностію: такъ напримѣръ, нѣкоторыя въ законѣ поиме-

нованныя постановленія городскихъ собраній (bye-laws), а именно, объ отчужденіи городскихъ имуществъ или сдачѣ ихъ въ аренду срокомъ болѣе 21 года, подлежатъ въ теченіи 40 дней утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ. Но эти случаи обозначены и исчислены каждый отдѣльно, опредѣлительно и ясно.

Напротивъ въ Пруссіи всѣ безъ исключенія распоряженія городскихъ собраній подчиняются благоусмотрѣнію (Genehmigung) начальства по разнымъ инстанціямъ, Regierung, Oberpresident, Minister. и всякое дѣйствіе, признаваемое противнымъ общей государственной пользѣ (Staatswohl) можетъ быть ими пріостановлено и отмѣнено.

Въ этихъ словахъ, Staatswohl, salut public, государственная польза и заключается вся тайна административнаго самовластія—этими неопредѣленными терминами и произвольными соображеніями пользуются высшіе сановники во всѣхъ централизированныхъ государствахъ—въ Пруссіи, Франціи, Россіи для постояннаго вмѣшательства въ общественныя дѣла подъ предлогомъ опасности, будто-бы угрожающей общей пользѣ государства и высшаго правительства, а судьями этой пользы признаются они же сами, государственныя и правительственныя лица.

[6]) Въ Европейской Россіи по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ 1856 г. считалось всѣхъ городскихъ населеній . . . 2,207.

и всего населенія обоего пола . .	5.583,842.
сельскихъ населеній	305,439.
и сельскаго населенія	53.717,224.

Пропорція городскаго населенія къ сельскому 10, 2: 89,8.

Но эти общія числа еще не даютъ никакого вѣрнаго понятія о великороссійскомъ народномъ бытѣ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія и мировыя учрежденія, потому что главная часть всего, такъ называемаго на оффиціальномъ нашемъ языкѣ, городскаго населенія относится къ западнымъ губерніямъ такъ: напримѣръ, изъ числа 2,207 городскихъ населеній около 1,400 приходится на мѣстечки литовскихъ, бѣлорусскихъ и юго-западныхъ губерній и за исключеніемъ ихъ остается:

Губернскихъ городовъ и столицъ	51
Уѣздныхъ городовъ	484
Посадовъ и заштатныхъ городовъ	143
Всего . . .	678

Общее число городскаго населенія разлагается на слѣдующія числа:

на 2 столицы приходится	900,000
на губернскіе города.	1.390,000
на остальныя городскія населенія .	3.290,000

Но здѣсь слѣдуетъ еще замѣтить, что по нашей оффиціальной терминологіи въ городскомъ населеніи считаются не только собственные городскіе обыватели и сословія, но и прочіе жители, временно и случайно обитающіе въ городахъ, и таковыхъ считалось въ 1856 г.— 2.562,000, то есть 45% всего городскаго населенія. Это обстоятельство особенно важно и до сихъ поръ не принято у насъ во вниманіе. Около половины городскихъ жителей въ средней сложности всей имперіи вовсе не принадлежитъ къ городскимъ обществамъ, не имѣетъ голоса въ общественныхъ дѣлахъ и, имѣя въ городѣ всѣ свои интересы, свою осѣдлость и собственность, остается чужда мѣстному управленію и свободна отъ всѣхъ повинностей.

Но эта пропорція по отдѣльнымъ губерніямъ еще гораздо значительнѣе: на 100 человѣкъ всего городскаго населенія приходится жителей, не приписанныхъ къ городамъ въ губерніяхъ:

Петербургской	85,7.
Харьковской	75,2.
Московской.	68,3.
Пензенской	66.
Нижегородской.	58,5.

Это очевидно составляетъ положеніе не нормальное. Изъ 5.583,842 городскихъ жителей, 2.562,000 не участвуютъ ни въ правахъ, ни въ обязанностяхъ городскаго населенія.

Но кромѣ того нужно еще замѣтить, что большая часть самаго кореннаго городскаго населенія вовсе не принадлежитъ къ торговому или промышленному сословію, какъ въ европейскихъ городахъ, но занимается преимущественно сельскими промыслами, земледѣліемъ, огородничествомъ, садоводствомъ. Хотя въ этомъ отношеніи статистическихъ свѣдѣній не имѣется, но извѣстно, что большая часть мѣщанъ, особенно въ центральныхъ губерніяхъ, исключительно занимается землепашествомъ, и что пространныя городскія земли, поля, луга и выгоны составляютъ главное имущество многихъ нашихъ городовъ.

Мы выписываемъ для примѣра слѣдующія свѣдѣнія:

	жит. об. п.	имѣется гор. земли.	на 1 рев. душу десят.
Въ гор. Судогдѣ Владимірской губ. на	822	2,268 д.	5,51.
» » Вельскѣ Вологодской губ.	676	2,325	7.
» » Никольскѣ	877	2,339	5,34.
» » Верхне-ДнѣпровскѣЕкатер.г.	1,322	3,116	4,71.
» » Маріуполѣ	2,921	12,637	8,65.
» » Новый-Осколъ Курской губ.	297	2,113	14,20.

		жит. об. п.	имѣется гор. земли.	на 1 рев. душу десят.
Въ гор.	Балахнѣ Нижегород. губ.	2,173	7,783	7,16.
» »	Василь	1,083	4,228	7,79.
» »	Макарьевѣ	870	4,525	10,4.
» »	Холмѣ Псковской губ. .	2,095	12,760	12,15.
» »	Николаевскѣ Самарск. г.	3,545	16,362	9,22.
» »	Новоузенскѣ	3,388	76,542	47.
» »	Вольскѣ Саратовской губ.	13,623	23,749	3,42.
» »	Хвалынскѣ	6,698	16,020	4,73.
» »	Царицынѣ	4,658	15,165	6,51.

Мы могли бы привести еще много подобныхъ же примѣровъ, гдѣ земельный надѣлъ горожанъ не только равняется, но даже превышаетъ по размѣру душевой надѣлъ крестьянъ. Для людей, знакомыхъ съ русскимъ бытомъ, не нужно впрочемъ и доказывать, что въ большей части нашихъ городовъ общественный бытъ ничѣмъ не отличается отъ сельскаго, развѣ только тѣмъ, что земледѣліе находится еще въ большемъ пренебреженіи чѣмъ въ селеніяхъ, что обширное пространство подгородныхъ земель при всевозможныхъ удобствахъ обработки и удобренія лежатъ въ пустѣ, что городскіе выгоны дичаютъ и глохнутъ, луга заростаютъ, поля выпахиваются, между тѣмъ какъ собственно городскіе промыслы, на основаніи коихъ эти поселенія пожалованы въ чинъ городовъ—ограничиваются торговлею виномъ распивочно и на выносъ.

XIV.

О полицейскомъ управленіи въ Англіи.—Особенность его организаціи. Примѣнимо ли оно къ другимъ странамъ.—Три инстанціи полицейской расправы. — Констебли, нижніе полицейскіе служители, порядокъ ихъ опредѣленія; предметы вѣдомства. — Мировые судьи: право ареста (apprehension). — Дѣла о захватѣ имуществъ (forcible entry). — Возмущеніе (riot).— Преслѣдованіе бѣглыхъ и бродягъ (rogues and vagabonds). — Торговая и промышленная полиція. — Мировые съѣзды; аппеляціонная ихъ власть по полицейскимъ дѣламъ. — Участіе мировыхъ съѣздовъ въ питейно-акцизномъ управленіи. — Постепенный упадокъ общественнаго полицейскаго управленія въ Англіи. — Причины его разстройства. — Новѣйшія преобразованія (Parish constable act). — Общее значеніе этихъ реформъ. — Переходъ отъ аристократическаго начала безвозмездной службы къ службѣ на жалованьи и по выбору. — Сравненіе англійской системы полицейскаго управленія съ американской.

Полицейское Управленіе въ Англіи рѣзко отличается отъ порядковъ, принятыхъ и узаконенныхъ во всѣхъ прочихъ государствахъ; оно составляетъ совершенно независимое и самостоятельное вѣдомство, которое посредствомъ мѣстныхъ жителей и должностныхъ лицъ отъ нихъ или изъ нихъ выбираемыхъ, завѣдываетъ всѣми дѣлами мѣстнаго управленія, то есть благоустройствомъ, благочиніемъ и полиціей предупредительной, охранительной и исполнительной.

Эти должностныя лица опредѣляются короной, но этимъ опредѣленіемъ и ограничивается иниціатива правительства въ дѣлахъ внутренней администраціи, и должностное лицо, однажды назначенное по королевскому приказу, въ тоже время выходитъ изъ подъ власти опредѣлившаго его начальства, пользуется несмѣ-

няемостью, отдаетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ не министру, а мѣстному собранію или мировому съѣзду и отвѣтствуетъ передъ судомъ, а не передъ правительствомъ, во всѣхъ нарушеніяхъ или упущеніяхъ своихъ обязанностей.

Эта своеобразная организація полиціи почти непонятна для прочихъ европейскихъ народовъ и намъ трудно себѣ представить чѣмъ держится общественный порядокъ въ странѣ, гдѣ нѣтъ ни губернаторовъ, ни исправниковъ, ни губернскихъ правленій, этихъ неизбѣжныхъ, хотя и докучныхъ блюстителей благоустройства и благочинія въ нашихъ отечествахъ.

Примѣнимы ли эти англо-саксонскіе порядки къ народамъ европейскаго материка и къ современному положенію обществъ, разрозненныхъ сословными, феодальными и политическими враждами—это вопросъ, который мы оставляемъ открытымъ; но нельзя не замѣтить, что только долголѣтнее упражненіе въ свободѣ даетъ народу довольно благоразумія и здраваго смысла, чтобы владѣть самимъ собой. Во всякомъ случаѣ, еслибъ даже это административное самоуправленіе и оказалось вовсе непримѣнимымъ къ другимъ странамъ, оно можетъ служить для всѣхъ странъ, для всѣхъ народовъ полезнымъ руководствомъ въ отдѣльныхъ своихъ чертахъ. Въ этомъ богатомъ сборникѣ разнородныхъ статутовъ, актовъ парламента и обычаевъ мы найдемъ много такихъ законоположеній, которыя самими англичанами признаются недѣйствующими и причисляются къ преданіямъ минувшихъ лѣтъ, но найдутся и такія, которыя заслуживаютъ уваженія и подражанія всѣхъ народовъ по простотѣ административной процедуры, по краткости дѣлопроизводства, замѣняющей настоящимъ дѣломъ, непосредственной расправой многосложный канцелярскій механизмъ, введенный во всѣ европейскія законодательства приказными людьми, бюрократическими порядками.

Вся полиція въ Англіи, разумѣя это слово въ самомъ обширномъ его значеніи, политическая и административная, предупредительная и карательная, торговая и судебная завѣдывается мѣст-

ными учрежденіями и властями, которыя подраздѣляются на три инстанціи:

Констебли.

Мировые судьи.

Мировые съѣзды.

Констебли, низшіе полицейскіе служители, раздѣляются на старшинъ (high-constables) и младшихъ (petty-constables); первые завѣдываютъ округами (hundred); вторые отдѣльными приходами (parish). До новѣйшихъ временъ служба констеблевъ была безвозмездная и обязательная для всѣхъ домохозяевъ, приписанныхъ къ приходу; на проѣзды имъ ассигновались поверстныя деньги около 40 коп. на русскую версту.

Если мы сравнимъ англійскихъ констеблевъ съ нашими сотскими, то главное различіе между ними оказывается въ томъ, что послѣдніе, хотя и набираемые подобно первымъ изъ мѣстныхъ обывателей, находятся въ прямой зависимости отъ административныхъ властей; констебли напротивъ съ самыхъ первыхъ временъ политическаго устроенія въ Англіи были выборные люди, подчиненные мѣстнымъ собраніямъ и мировымъ съѣздамъ; первоначальное ихъ избраніе производилось въ собраніяхъ графства (court-leet); впослѣдствіи, когда преобладаніе высшихъ сословій начало постепенно вытѣснять выборное начало, замѣняя его властію мировыхъ судей, полицейскіе служители стали опредѣляться отъ нихъ; наконецъ въ новѣйшее время эта должность превратилась въ выборную. Но во всѣ эти различныя эпохи и не смотря на различные порядки опредѣленія въ должность, констебли всегда считались земскими людьми, охраняющими личныя права и собственность мѣстныхъ обывателей, но вовсе не агентами правительства. Кругъ ихъ дѣйствія двоякій:

a) Они суть исполнители всякихъ судебныхъ и административныхъ распоряженій, исходящихъ отъ мироваго института и въ этомъ отношеніи уподобляются нашимъ судебнымъ и полицейскимъ приставамъ.

b) Они пользуются самостоятельнымъ правомъ арестовать ви-

новныхъ и нетолько по преступленіямъ и проступкамъ, содѣяннымъ, но и по подозрѣнію о злонамѣренномъ умыслѣ (reasonable cause of suspect [1]).

Мировые судьи составляютъ вторую и главную полицейско-административную инстанцію и чтобы представить себѣ ясно все значеніе этихъ должностей въ Англіи, нужно вспомнить, что онѣ суть единственные органы внутренняго управленія, что званіе шерифа, соотвѣтствующее губернаторскому, есть только почетная должность, лишенная всякаго опредѣленнаго круга дѣйствій, кромѣ предсѣдательства на митингахъ и съѣздахъ, наконецъ это центральное правительство не имѣетъ никакихъ другихъ посредниковъ, кромѣ мировыхъ судей для передачи своихъ распоряженій, для приведенія въ дѣйствіе королевскихъ приказовъ и актовъ парламента.

Отъ этого происходитъ, что обязанности ихъ такъ разнородны и многосложны, что систематическаго свода мировой полиціи въ Англіи никогда нельзя было составить и доселѣ не имѣется и что при изложеніи этихъ смутныхъ англійскихъ порядковъ надо довольствоваться общими, отрывистыми чертами, дающими понятіе о главномъ образѣ ихъ дѣйствія.

Мы выберемъ тѣ изъ нихъ, которыя до извѣстной степени кажутся намъ примѣнимыми къ другимъ народамъ и странамъ.[2]).

a) Арестованіе (apprehension). Мировой судья имѣетъ право не только задерживать виновныхъ прямо отъ себя, но и передавать, передовѣрять это право всякому постороннему лицу, и передовѣріе это дѣлается словесно, по простому приказанію судьи. Словомъ миръ (the peace) опредѣляется кругъ дѣйствій и предѣлы мировой власти, которая поэтому обнимаетъ не только нарушенія, но и охраненіе тишины, безопасности, благочинія, однимъ словомъ всѣ мѣстные интересы, личные и имущественные—этому праву весьма обширному и произвольному противуполагается право виновнаго представлять поручительство (surety for the peace) и на основаніи денежнаго залога или поруки другихъ лицъ выкупать себя отъ предварительнаго заключенія. Этими двумя дѣй-

ствіями, арестованіемъ и требованіемъ поручительства, обозначается вся полицейская власть англійскихъ мировыхъ судей и въ этихъ предѣлахъ простирается весьма далеко. Напримѣръ, всякое частное лицо имѣетъ право требовать задержанія другаго лица, коль скоро можетъ предъявить основательное опасеніе о зломъ его умыслѣ противъ себя; это объявленіе (information) подается мировому судьѣ, который обязанъ по оному немедленно вызвать, допросить обвиняемаго и арестовать его, если опасеніе оказывается дѣйствительно заслуживающимъ вниманія; арестантъ въ такомъ случаѣ можетъ представить поручительство, но если онъ таковаго не находитъ, то подвергается тюремному заключенію, срокомъ до 12 мѣсяцевъ.

Еще далѣе заходитъ власть мироваго судьи по предоставленному ему праву требовать поручительства въ хорошемъ поведеніи (surety for the good behaviour). Всякаго человѣка, замѣченнаго въ бродяжничествѣ, въ праздношатаніи, или вообще въ подозрительномъ или предосудительномъ образѣ жизни онъ имѣетъ право задержать и потребовать отъ него поруки.

Этихъ примѣровъ достаточно, чтобы видѣть, какой широкій произволъ предоставленъ въ Англіи мировой полиціи и разумѣется, въ этомъ отношеніи образецъ этотъ не заслуживаетъ полнаго подражанія; но съ другой стороны слѣдуетъ замѣтить, что эта предупредительная власть мѣстной мировой полиціи замѣняетъ въ Англіи подобную же и несравненно опаснѣйшую власть административной и тайной полиціи, признаваемой въ Европѣ неизбѣжнымъ и спасительнымъ зломъ [3]).

b) Дѣла о насильственномъ завладѣніи и захватѣ имуществъ разбираются въ Англіи по особому сокращенному порядку, который безъ сомнѣнія много содѣйствовалъ упроченію имущественныхъ правъ и охраненію собственности.

Эта процедура носитъ особое названіе forcible entry и отличается своей простотой и краткостію.

По жалобѣ владѣльца о нарушенномъ владѣніи мировой судья вызываетъ понятыхъ, производитъ на мѣстѣ удостовѣреніе

и не входя въ разбирательства права владѣнія (title) составляетъ протоколъ о самомъ фактѣ насильственнаго захвата (entry); затѣмъ арестуетъ виновныхъ и до уплаты наложеннаго по его приговору штрафа заключаетъ его въ тюрьму. Далѣе ему также предоставляется возвратить захваченное имущество прежнему владѣльцу, но для этого предписывается особый порядокъ; мировой судья вызываетъ присяжныхъ (jury of inquiry) и по ихъ рѣшенію совершаетъ формальный актъ о возвращеніи имущества. [4]).

c) Riot, возмущеніе.

Англійскіе законы съ особою точностію различаютъ степень упорства виновныхъ при мятежѣ и бунтѣ. Для этого прежде всего предписывается порядокъ предварительныхъ дѣйствій. Коль скоро мировой судья усматриваетъ возмутительныя покушенія, онъ оглашаетъ мятежниковъ троекратнымъ вызовомъ (oyes, oyes, oyes), затѣмъ читаетъ прокламацію по узаконенной формѣ, по коей именемъ короля повелѣвается толпѣ разойтись, и если затѣмъ черезъ часъ послѣ чтенія остается въ скопѣ болѣе 12 человѣкъ, то преступное дѣйствіе считается совершеннымъ, и съ того же срока начинается полновластное распоряженіе мироваго судьи къ усмиренію мятежа. Онъ прямо отъ себя арестуетъ виновныхъ, налагаетъ штрафъ и до уплаты его заключаетъ ихъ въ тюрьму; протоколъ, имъ на мѣстѣ составленный (record), признается полной уликой безъ суда присяжныхъ [5]); люди, оставшіеся въ сборѣ ipso facto по удостовѣренію мироваго судьи, признаются виновными въ государственной измѣнѣ (felony) и подлежатъ смертной казни или ссылкѣ; тому же наказанію подвергаются тѣ, которые насильственно сопротивляются или прерываютъ чтеніе прокламаціи. Мировой судья словеснымъ приказомъ обязываетъ всякаго къ содѣйствію ему противъ мятежниковъ, вооружаетъ граждань и разрѣшаетъ имъ дѣйствовать вооруженной силой, причемъ за раны, увѣчье или даже убійство сопротивляющихся не подлежитъ отвѣтственности.

Но вся эта процедура относится только къ тѣмъ случаямъ, когда мятежное скопище ослушалось мироваго судью. Если оно разошлось, то законъ смягчается, дѣло передается суду присяж-

ныхъ и по ихъ приговору виновные подлежатъ только денежному штрафу, налагаемому мировымъ судьей.

Наконецъ если виновные не открыты, то дѣло передается въ общія судебныя мѣста (kings bench), но протоколъ мироваго судьи всетаки и при этомъ принимается какъ полный обличительный актъ, замѣняющій требуемый по общему порядку англійскаго судопроизводства—приговоръ присяжныхъ о преданіи суду.

Понятно, что такая суровая власть, сосредоточенная въ рукахъ высшихъ сословій, давала имъ и мировому институту въ Англіи особое политическое значеніе; понятно также, что на такомъ твердомъ основаніи аристократическій элементъ могъ долго продержаться. Но если это полновластіе не превратилось въ самовластіе, то это по той причинѣ, что эти владыки и начальники англійскаго народа во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ подлежали суду общественнаго мнѣнія и что мировая полиція была гласная, производилась на съѣздахъ, въ многолюдныхъ собраніяхъ, чинила судъ и расправу при открытыхъ дверяхъ, съ участіемъ понятыхъ, присяжныхъ, экспертовъ, людей всѣхъ сословій и подъ высшимъ надзоромъ свободной и независимой печати.

d) Rogues and vagabonds—бѣглые и бродяги.

Законы о бѣглыхъ и бродягахъ составляютъ въ Англіи особый сводъ и вмѣстѣ съ законами о бѣдныхъ образуютъ цѣлое вѣдомство управленія нищихъ. Подъ вліяніемъ крупнаго землевладѣнія и безземельнаго быта низшихъ классовъ, нищенство и бродяжничество открылись рано въ аристократическомъ англійскомъ обществѣ, и не смотря на всѣ врачебныя пособія къ излѣченію этихъ язвъ, онѣ никогда болѣе не закрывались. Первые признаки этого недуга обнаружились еще въ XIV столѣтіи при Эдуардѣ III и тогда уже были приняты первыя мѣры противъ бродягъ; затѣмъ законы эти, слѣдуя одинъ за другимъ, въ XVI столѣтіи достигли такой сложности, что Елизавета въ 1597 г. учредила особую коммисію для изслѣдованія этого предмета и по докладу коммисіи изданы были особыя положенія—одно о призрѣніи бѣдныхъ (poor law), другое о преслѣдованіи бродягъ (wagrants-act).

Такимъ образомъ эти два закона возникли одновременно, какъ мрачная изнанка блистательнаго аристократическаго общества, какъ неизбѣжное послѣдствіе централизаціи поземельнаго владѣнія; но при этомъ къ чести англійскихъ порядковъ надо замѣтить, что неимущимъ, безпощадно преслѣдуемымъ за нищенство и бродяжничество, въ Англіи, была подана и рука помощи, ассигнованы щедрыя пособія, въ то время, какъ въ феодальной Европѣ, въ крѣпостной Россіи все попеченіе правительствъ и высшихъ сословій ограничивалось строгимъ наказаніемъ бѣглыхъ и бродягъ, безъ малѣйшей заботы объ ихъ призрѣніи. Англійскіе законы о бродягахъ отличаются особою опредѣлительностію и точностію: бродяги раздѣляются на три разряда: къ первому (desordely persons) относятся люди праздные, безпорядочнаго поведенія и всѣ тѣ, говоритъ законъ, „которые будучи способны къ работѣ предаются праздности и отъ этого могли бы пасть на попеченіе общественнаго призрѣнія". Таковыхъ людей, хотя бы еще не впавшихъ, но могущихъ впасть въ бѣдность, мировой судья по собственному своему усмотрѣнію можетъ подвергнуть заключенію въ исправительныя заведенія срокомъ до одного мѣсяца (houses of correction).

Ко второй категоріи бродягъ (rogues) относятся самыя разнородныя личности: бродяги, захваченные ночью въ сараяхъ, гумнахъ и хозяйственныхъ строеніяхъ, колдуны, ворожеи и всякіе люди, занимающіеся обманчивыми промыслами или имѣющіе при себѣ поддѣльные ключи и другія орудія для взлома и кражи, наконецъ и всякія „подозрительныя лица" или „извѣстные воры", о коихъ законъ не даетъ ближайшаго указанія, предоставляя мировому судьѣ по произволу заключать ихъ въ рабочихъ домахъ (workhouses) срокомъ до 3 мѣсяцевъ.

Третій разрядъ (incorrigible rogues) составляютъ бѣглые и бродяги, вторично уличенные въ тѣхъ же проступкахъ; они подсудны мировымъ съѣздамъ и подлежатъ тюремному заключенію срокомъ до одного года [6]).

e) Торговая и промышленная полиція въ Англіи состоитъ тоже въ полномъ завѣдываніи мировыхъ судей. Чтобы объ-

яснить эту черту, рѣзко отличающую англійское законодательство отъ другихъ европейскихъ, нужно вспомнить, что городской бытъ у англичанъ не различался отъ сельскаго, что цеховой, корпоротивной, сословной организаціи они не знали, и что поэтому исключительная подсудность торговаго и ремесленнаго классовъ коммерческимъ судамъ, ремесленнымъ управамъ, магистратамъ, ратушамъ, никогда въ Англіи не существовала, какъ противная общему коренному началу равноправности. Всѣ дѣла этого разряда подводились подъ общіе законы и подлежали общей подсудности мировой; нижніе полицейскіе служители надзирали за правильнымъ ходомъ и производствомъ торговъ и промысловъ, имъ въ помощь наряжались отъ мѣстныхъ обществъ смотрители и ревизоры (masters and wardens), мировые судьи судили о нарушеніяхъ, и приговоры ихъ (въ большей части случаевъ двухъ судей) рѣшали окончательно всѣ торговые иски и ремесленныя тяжбы до извѣстныхъ предѣловъ, по достиженіи коихъ, дѣла переносились въ общія судебныя мѣста.

Но самая эта простота судопроизводства, предоставившая мировымъ судьямъ огромное вліяніе на всѣ прочіе классы, и на весь торговый и промышленный бытъ, заставила законодательство съ другой стороны, для огражденія другихъ классовъ и частныхъ интересовъ вообще, входить въ самую подробную, мелочную регламентацію разныхъ торговъ, ремеслъ, промысловъ, въ самое точное опредѣленіе проступковъ и взысканій.

Когда по общепринятымъ понятіямъ мы представляемъ себѣ Англію, какъ отечество свободной торговли и вольныхъ промысловъ, то мы должны это разумѣть только въ отношеніи внѣшней торговли и нѣкоторыхъ производствъ, обогащающихъ эту страну на счетъ другихъ странъ, какъ напримѣръ каменноугольное; но по всѣмъ предметамъ внутренняго потребленія, мѣстнаго сбыта англійскіе законы съ незапамятныхъ временъ ввели во всѣ торговые и промышленные обороты, самую строгую дисциплину и самую мелочную регламентацію.

Почти всѣ главныя отрасли торговли и фабричнаго производства подчинены правиламъ и уставамъ, по нѣкоторымъ изъ нихъ,

какъ по шерстянымъ фабрикамъ насчитывалось до 40 разныхъ статутовъ и узаконеній.

О хлѣбопеченіи предписывается, изъ какой муки печь хлѣбъ и на какой вѣсъ его отпускать; мировымъ судьямъ предоставляется издавать правила о печеніи хлѣба. Выдѣлка кирпича и черепицы, сыровареніе и производство масла, ярмарочная торговля, льняное производство, мельницы, пивоварни, кожевенные заводы, солодовни, табачная, чайная, конная торговля, всѣ подлежатъ по англійскимъ законамъ установленнымъ правиламъ, опредѣляющимъ размѣры кирпича, посуды для масла и сыра, составъ пива, вѣсъ и объемъ кулей; мелочность этой торговой регламентаціи доходила до того, что нѣсколькими актами, изданными въ разныя царствованія опредѣлялись размѣры и формы пуговицъ, и за выдѣлку пуговицъ незаконной мѣры или поддѣльнаго металла налагалось штрафа до 20 фн.

За всѣми этими порядками наблюдаютъ мировые судьи; всякое нарушеніе, по каждому отдѣльному случаю, описывается въ уставахъ съ самою точною опредѣлительностію и съ таковою же точностію, въ тѣхъ же уставахъ обозначается и взысканіе и подсудность.

Мировымъ судьямъ открыты всѣ торговыя и промышленныя заведенія; они производятъ обыски, ревизіи или лично, или черезъ смотрителей (wardens), или черезъ стороннихъ людей присяжныхъ (searchers).

За сопротивленіе мировому судьѣ при обыскѣ булочныхъ полагается штрафу 10 фн. стерл. (70 р.), за кирпичь незаконной мѣры 5 шил. (160 коп.) съ 1000, за неправильную посуду, катку или бочку съ масломъ 10 шил. (320 коп.), за поддѣлку пива до 200 фн. стерл. (1400 руб.), за недостаточный вѣсъ въ мучныхъ куляхъ 1 шил. (30 коп.).

Въ нѣкоторыхъ установленныхъ случаяхъ недовольной сторонѣ предоставляется право аппеляціи въ мировой съѣздъ; но большая часть дѣлъ рѣшается окончательно приговоромъ двухъ судей [7].

Третью и высшую инстанцію полицейскаго управленія въ Англіи составляютъ Мировые съѣзды.

Они не имѣютъ особаго непосредственнаго круга дѣйствій, такъ какъ всѣ полицейско-административныя дѣла завѣдываются въ первой инстанціи мировыми судьями по участкамъ; мировые съѣзды составляютъ общее аппеляціонное и кассаціонное учрежденіе; только немногія, особо поименованныя дѣйствія и распоряженія подлежатъ прямому постановленію съѣздовъ; изъ нихъ самое важное есть выдача патентовъ на питейныя заведенія.

Предметъ этотъ близко касается нашего питейно-акцизнаго управленія и потому мы изложимъ съ нѣкоторою подробностію англійскіе порядки самоуправленія по этой части, для сличенія ихъ съ русскими фискальными.

Какъ источникъ казенныхъ доходовъ питейный сборъ въ Англіи не менѣе значителенъ чѣмъ въ Россіи. По отчету за 1864 г. (finance account) отъ продажи спиртовыхъ напитковъ (spirits) выручалось воловаго акцизнаго сбора 10.135,355 фн. (около 70 милліоновъ руб.), что по пропорціи народонаселенія нѣсколько даже болѣе чѣмъ въ Россіи. Потребленіе вина простиралось въ Англіи отъ 1 галлона до $2^1/_2$ галлоновъ, въ Шотландіи отъ $^1/_3$ до 1 ведра на жителя. Если къ этой суммѣ прибавить еще акцизъ съ солода, продукта исключительно употребляемаго на винокуреніе и пивовареніе 6.306,957 фн. (около 45 мил. р.), то англійскіе акцизные сборы даже превысятъ русскіе.

Поэтому съ точки зрѣнія казенныхъ фискальныхъ интересовъ акцизное управленіе англійское можетъ быть сравнено съ русскимъ и участіе мѣстныхъ общественныхъ властей въ этомъ управленіи, сокращая издержки взиманія, не помѣшало акцизному сбору въ Англіи достичь размѣра 115 мил. рублей [8]).

Главное акцизное вѣдомство въ Англіи какъ и въ Россіи есть учрежденіе правительственное (board of comissioners of inland revenus), подраздѣленное на департаменты, изъ коихъ акцизный (out-door etablissement for excise) завѣдываетъ не-

окладными сборами; персоналъ этого управленія центральнаго и провинціальнаго состоитъ изъ 5019 чиновниковъ; содержаніе ихъ простирается до 1.313,476 фн. (около 9 мил. рублей); но при этомъ надо замѣтить, что питейно-акцизное управленіе не отдѣляется отъ прочихъ предметовъ сбора и что составъ и расходы, означенные выше, относятся ко всѣмъ косвеннымъ налогамъ, простирающимся на сумму около 40 мил. фунт. (280 мил. руб.). Издержки взиманія относятся поэтому къ воловому доходу какъ 3,2: 100.

Независимо отъ этого казеннаго управленія, мѣстнымъ учрежденіямъ, а именно мировымъ предоставляется очень широкое участіе въ дѣлахъ питейнаго акцизнаго и въ самомъ важномъ дѣйствіи, въ выдачѣ патентовъ фискальное управленіе подчиняется земскому.

Порядокъ выдачи патентовъ слѣдующій: они раздѣляются по заведеніямъ на три категоріи, почти по такой же классификаціи какъ въ Россіи: а) для питейной продажи распивочной требуются два патента, одинъ отъ акцизнаго управленія, другой отъ полицейскаго (мироваго) начальства b) для таковой же продажи пива и виноградныхъ винъ (за исключеніемъ спиртовыхъ напитковъ) свидѣтельство 6 мѣстныхъ обывателей за скрѣпою попечителя бѣдныхъ, с) для заведеній, торгующихъ на выносъ—одинъ казенный патентъ.

Выдача акцизнаго патента въ первыхъ двухъ случаяхъ обусловливается предъявленіемъ свидѣтельства отъ мироваго съѣзда или мѣстныхъ жителей и выдается не иначе и не прежде, какъ по полученіи ихъ согласія и ихъ аттестаціи.

Но самое главное обстоятельство, придающее этому соглашенію земскихъ начальствъ особый вѣсъ, есть торжественность и гласность, коими законъ обстанавливаетъ самый процессъ выдачи этихъ свидѣтельствъ.

Ежегодно въ установленный срокъ между 20 августа и 14 сентября назначается особый съѣздъ мировыхъ судей для раздачи патентовъ и съѣздъ этотъ, предназначенный исключительно

для этого предмета, носитъ и особое названіе licensing, акцизнаго митинга. За 21 день до узаконеннаго срока съѣзжаются двое мировыхъ судей, назначаютъ день съѣзда и сообщаютъ о томъ старшему констеблю; констебль въ теченіи слѣдующихъ 5 дней обязанъ доставить объявленіе всѣмъ мировымъ судьямъ графства, всѣмъ содержателямъ питейныхъ заведеній и всѣмъ лицамъ, изъявившимъ желаніе открыть таковыя заведенія вновь. Самая просьба о выдачѣ патента подается не въ видѣ частнаго прошенія, а публично въ формѣ объявленія, которое выставляется на церковныхъ дверяхъ или въ другомъ публичномъ мѣстѣ по воскресеньямъ и должно быть повторено три раза въ теченіи двухъ мѣсяцевъ іюня и іюля. Когда такимъ образомъ всѣ предосторожности противъ скрытныхъ и пристрастныхъ дѣйствій мѣстныхъ властей взяты и имена желающихъ сдѣлались извѣстны всему краю, собирается general meeting (special-session, состоящій изъ всѣхъ мировыхъ судей одного полицейскаго округа). Съѣздъ выдаетъ патентъ или отказываетъ въ выдачѣ по своему усмотрѣнію (discretion), не подчиняясь никакимъ условіямъ. Выданный такимъ порядкомъ патентъ называется magistrates license, въ отличіе отъ акцизнаго excise license, и послѣдній безъ перваго не имѣетъ законной силы. Далѣе законъ также установляетъ порядокъ жалобъ и аппеляцій, которыя всѣ подаются въ общіе мировые съѣзды (quarter-sessions) и ими окончательно рѣшаются; предписываетъ выдавать патенты только домохозяевамъ (householders) и на такія заведенія, помѣщенія коихъ по наемной платѣ оцѣнены не менѣе 48, 66 и 90 руб. по разрядамъ селеній и городовъ—наконецъ относительно портерныхъ, пивныхъ лавокъ и продажи виноградныхъ винъ требуетъ особаго удостовѣренія (вмѣсто полицейскаго свидѣтельства) 6 мѣстныхъ обывателей, имущества коихъ оцѣнены не менѣе 125 руб. доходности, а для прочихъ заведеній поручительства двухъ обывателей каждые въ 140 рублей.

Таковое участіе земскихъ учрежденій въ акцизномъ управленіи даетъ имъ существенное и весьма значительное вліяніе на это

вѣдомство и притомъ въ такихъ точно обозначенныхъ предѣлахъ, что столкновенія между акцизными и земскими властями легко могутъ быть избѣгнуты; выдача патента, то есть открытіе продажи безусловно подчиняется согласію мѣстныхъ властей или поручительству мѣстныхъ обывателей; на этомъ и останавливается ихъ вмѣшательство; самое производство торга, порядокъ продажи, взиманіе сбора подлежитъ уже исключительно казеннымъ акцизнымъ властямъ.

Мы исчислили главные предметы полицейскаго вѣдомства въ Англіи, придерживаясь преимущественно тѣхъ, которые составляютъ особенность этой организаціи и отличаютъ ее отъ нашихъ казенно-фискальныхъ порядковъ; что они способствовали развитію свободы и благосостоянію страны—это безспорно. Несомнѣнно также, что въ свое время, въ тѣ смутныя и мрачныя времена, когда инквизиція по духовному вѣдомству, тайная полиція по гражданскому присвоили себѣ всю расправу надъ прочими европейскими народами, эта полиція гласная, изустная, открытая была — учрежденіе благодѣтельное, упрочившее свободу англійскаго народа. Но можетъ ли эта система въ полномъ ея видѣ, какъ она принята въ Англіи, быть примѣнена къ современному быту европейскихъ народовъ—это другой вопросъ, по которому въ самой Англіи возникаетъ сомнѣніе, обнаруживается колебаніе, между тѣмъ какъ въ Америкѣ, этой англійской колоніи, та же система примѣняется въ самыхъ широкихъ размѣрахъ по образцу метрополіи и съ распространіемъ того же принципа на всю администрацію.

Между англійской и американской системой, хотя онѣ и основаны на одномъ принципѣ, открывается однако глубокая черта различія, соотвѣтствующая различному составу самихъ обществъ, аристократическаго въ Англіи, демократическаго въ Америкѣ и главный порокъ англійскаго полицейскаго управленія есть именно этотъ аристократическій оттѣнокъ, чуждый духу нашего времени и потребностямъ современныхъ обществъ.

Безвозмездная служба высшихъ сословій, обязательная служба

низшихъ, таковы были доселѣ главныя основанія selfgovernment'-а въ Англіи; выборное начало напротивъ служило и служитъ по сіе время основаніемъ его въ Америкѣ и этимъ различіемъ мы и объясняемъ упадокъ тѣхъ же самыхъ порядковъ въ Англіи и процвѣтаніе ихъ въ Америкѣ.

Какъ бы то нибыло, но мы должны здѣсь замѣтить, что описанные нами порядки полицейскаго управленія подверглись въ новѣйшее время коренному преобразованію и что всѣ реформы, предпринятыя и предпринимаемыя нынѣ, имѣютъ то общее направленіе, что отвергаютъ принципъ безвозмездной службы и замѣняютъ ее службой на жалованіи и по выбору.

Должность полицейскихъ служителей (constables) по прежней организаціи исправлялась за урядъ, обязательно, всѣми жителями прихода и составляя такимъ образомъ личную, тяжкую повинность, превратилась точно такъ, какъ въ Россіи должности сотскихъ и сельскихъ начальниковъ въ наказаніе, налагаемое на людей, назначаемыхъ въ эти должности, наказаніе, отъ коего откупались люди достаточные и коему подвергались бѣднѣйшіе изъ мѣстныхъ жителей. Въ началѣ текущаго столѣтія упадокъ этого учрежденія сдѣлался очевиднымъ и въ первыхъ годахъ царствованія королевы Викторіи издано было новое положеніе (parish constable act), коимъ установленъ новый порядокъ опредѣленія въ должность констеблевъ. Въ установленные годичные сроки созывается приходское собраніе (vestry) и составляетъ списокъ всѣхъ обывателей, подходящихъ подъ условія полицейской службы. Условія эти возрастъ отъ 24—55 лѣтъ, и недвижимое имущество, оцѣненное по доходу не менѣе 24 рублей. Изъ этого списка мировой съѣздъ выбираетъ констеблевъ: Одного chief constable на цѣлое графство, нѣсколько окружныхъ, superintendents по мировымъ участкамъ, и за тѣмъ нижнихъ полицейскихъ служителей, которыхъ полагается по одному на каждое крупное селеніе; въ городахъ констебли выбираются городскими совѣтами, но подчиняются, точно такъ какъ и сельскіе полицейскіе служители, мировымъ судьямъ и съѣздамъ и по рѣшенію двухъ судей отстав-

ляются отъ должности. Мѣстечкамъ и городамъ предоставляется по ихъ желанію соединяться съ окрестными селеніями въ общіе полицейскіе округа.

Но главное измѣненіе, послѣдовавшее въ новой полицейской организаціи, состоитъ въ томъ, во первыхъ, что констеблямъ назначено жалованье, и что государственная казна приняла на себя $^1/_4$ полицейскихъ расходовъ въ тѣхъ обществахъ или округахъ, которые согласились принять новый уставъ и во вторыхъ, что министру внутреннихъ дѣлъ предоставленъ общій надзоръ надъ полиціей и право дѣлать постановленія, обязательныя для полицейскихъ начальствъ.

Въ 1860 г. состояло всѣхъ полицейскихъ высшихъ и низшихъ служителей 20,760 человѣкъ, въ Англіи и Валлисѣ (при народонаселенія 20 мил. это составляетъ 1 на 1000 жителей). Содержаніе ихъ простиралось до 1,531,111 фн. (около $10^1/_2$ м. р.) изъ коихъ казна выплачивала въ видѣ субсидіи 327,493 фн. (2.280,000 р.).

Реформа эта существенно измѣнила характеръ англійской полиціи. Изъ прежнихъ порядковъ осталась неприкосновенна общая подсудность, какъ полицейскихъ начальствъ, такъ и всѣхъ полицейскихъ проступковъ мировымъ учрежденіямъ, сохранилось также коренное право иска всякаго частнаго лица противъ полицейскихъ властей, и другой принципъ, не менѣе важный, что содержаніе полиціи опредѣляется смѣтами, составляемыми мѣстными учрежденіями и суммы ассигнованныя расходуются самими обществами (приходами или округами) безъ всякаго вмѣшательства правительства.

Но съ другой стороны, учрежденіе полицейскихъ округовъ и особыхъ разрядовъ полицейскихъ начальниковъ, назначеніе жалованья, штатовъ и субсидій отъ казны и право высшаго надзора, предоставленное министру — все это вмѣстѣ составляетъ первый, но весьма важный шагъ вступленія администраціи въ область самоуправленія.

Шагъ этотъ былъ сдѣланъ съ согласія самихъ мѣстныхъ

учрежденій, и когда слѣдственная коммисія, составивъ проэктъ полицейскаго устава въ 1837 году, предложила его на обсужденіе мировыхъ окружныхъ съѣздовъ (special sessions), то изъ 453 округовъ только 122 отозвались въ пользу прежнихъ порядковъ, всѣ прочіе подали голосъ за введеніе устава.

Вникая въ общій смыслъ этихъ современныхъ событій и реформъ, мы полагаемъ, что изъ нихъ можно извлечь нѣсколько поучительныхъ заключеній. Аристократическій принципъ самоуправленія посредствомъ почетныхъ должностныхъ лицъ (мировыхъ судей), и очередной обязательной службы нижнихъ полицейскихъ служителей (констеблевъ) не приспособляется къ современному быту европейскихъ народовъ. Годный для первообразныхъ обществъ, этотъ патріархальный порядокъ оказывается слишкомъ слабымъ для настоящаго сложнаго механизма государственнаго строя. Люди, служащіе изъ чести, точно такъ и люди, служащіе по наряду, то есть по принужденію, не считая себя привязанными къ исправляемой ими должности, не посвящаютъ ей того вниманія и усердія, которое требуется для дѣйствительной службы. Они скорѣе считаютъ общества въ долгу за собой, чѣмъ себя обязанными обществу и отъ этого пренебрегаютъ мелочными обязанностями полицейскаго и административнаго вѣдомства, докучными для высшихъ сословій и стѣснительными для низшихъ.

Сознавая этотъ коренной порокъ своего полицейскаго управленія, но не рѣшаясь сразу нанести сокрушительный ударъ власти дворянства — gentry, англичане прибѣгли къ средней мѣрѣ, учредили полицію на жалованьи, съ особыми начальниками, регламентами, округами и мундирами и подчинили ее въ отношеніи порядка службы и дѣлопроизводства центральному правительству, а въ отношеніи назначенія, отрѣшенія отъ должности и подсудности вообще мировымъ учрежденіямъ.

Этотъ двойственный характеръ высшаго полицейскаго надзора едва ли можетъ быть оправданъ, и настоящая организація этого вѣдомства должна быть признана переходною, временною. Но къ

чему она перейдетъ, это вопросъ существенный для будущности англійскаго selfgovernment'а:

Если и дальнѣйшія реформы послѣдуютъ нынѣшнему направленію, то полиція и администрація въ Англіи скоро перейдутъ къ централизаціи, подобной европейскимъ казеннымъ администраціямъ.

Если же англичане рѣшатся пожертвовать началомъ аристократической безвозмездной службы и замѣнить ее не только по службѣ констеблевъ, но и по мировымъ учрежденіямъ выборнымъ началомъ отъ всѣхъ сословій и штатнымъ содержаніемъ мировыхъ судей, то принципъ самоуправленія можетъ быть удержанъ и въ Англіи, какъ онъ держится въ Америкѣ.

Весь ходъ новѣйшихъ преобразованій въ Англіи указываетъ, что борьба идетъ между общимъ началомъ самоуправленія и несвойственнымъ ему, противнымъ духу времени, принципомъ безвозмездной, почетной службы высшихъ сословій.

Одно изъ нихъ должно уступить другому; замѣчая это разстройство въ механизмѣ англійскаго самоуправленія, приверженцы казенныхъ, фискальныхъ, приказныхъ порядковъ уже заявляютъ отъ имени современной демократіи, что принципъ самоуправленія не свойственъ, не примѣнимъ къ народамъ нашего времени и въ то же время поборники другой системы, другой крайности, аристократическаго начала торжественно провозглашаютъ, что эти порядки держались только вліяніемъ высшихъ сословій и съ отреченіемъ ихъ видимо разрушаются.

Но можно еще надѣяться, что тѣ и другіе ошибутся въ своихъ зловѣщихъ предсказаніяхъ: полицейское управленіе въ современныхъ обществахъ, при внезапномъ, быстромъ ихъ развитіи и усложненіи, дѣйствительно оказывается несовмѣстнымъ съ началами почетной, безвозмездной службы, а также и съ порядкомъ исправленія должности за урядъ, въ видѣ очередной круговой повинности. Но чтобы оно не могло быть устроено на основаніи выборнаго начала, при полномъ вознагражденіи служащихъ лицъ и съ отвѣтственностію ихъ передъ судомъ (а не передъ правитель-

ствомъ), чтобы это было невозможно и несогласно съ духомъ времени, съ потребностями современныхъ обществъ это еще не доказано.

Соединенные штаты въ Америкѣ, Швейцарія въ Европѣ указываютъ намъ напротивъ возможность примѣненія начала самоуправленія не только къ хозяйственному и судебному вѣдомствамъ, но и къ полицейскому, и эти указанія двухъ странъ, гдѣ развитіе и сложность всѣхъ житейскихъ, промышленныхъ, торговыхъ и политическихъ отношеній достигли высшихъ размѣровъ, заставляютъ насъ предполагать, что вопросъ этотъ еще надо считать неразрѣшеннымъ и что онъ долженъ оставаться открытымъ. Доказаннымъ можно считать только то, что полицейское управленіе посредствомъ земскихъ властей не примѣнимо къ тѣмъ странамъ, гдѣ сохранилась сословная рознь, и классификація жителей по рожденію и политическимъ правамъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Кромѣ означенныхъ штатныхъ констеблевъ есть еще въ Англіи два особыхъ разряда полицейскихъ служителей: а) мѣстные констебли (local constable), наряжаемые въ случаѣ чрезвычайныхъ происшествій для усиленія полиціи по усмотрѣнію мировыхъ судей; они получаютъ поденную плату по таксѣ, утвержденной правительствомъ и различаются отъ прочихъ констеблевъ только тѣмъ, что не могутъ быть командируемы внѣ прихода; b) дополнительные констебли суть въ нѣкоторомъ смыслѣ частные полицейскіе агенты, опредѣляемые на службу по требованію и на счетъ частныхъ лицъ или компаній; они состоятъ большею частію при желѣзныхъ дорогахъ, при значительныхъ фабрикахъ, лагеряхъ и тому подобныхъ частныхъ и временныхъ скопищахъ. Полицейская служба пользуется въ Англіи такимъ уваженіемъ и такимъ простором, что тѣмъ же самымъ констеблямъ поручаются по добровольному соглашенію какъ съ мѣстными учрежденіями, такъ и съ правительствомъ нѣкоторыя обязанности, вовсе не входящія въ кругъ ихъ служебныхъ дѣйствій; такъ напримѣръ въ нѣкоторыхъ графствахъ имъ

поручены, по постановленію мировыхъ съѣздовъ, должности надзирателей народнаго здравія (surveyors of nuisance) и попечителей надъ бродягами (relieving oficers), а въ графствѣ Essex имъ же за особую плату предоставленъ надзоръ за таможенными и акцизными пошлинами.

[2]) Мы здѣсь разсматриваемъ только полицейскую службу мировыхъ судей. Общій кругъ дѣйствій, правъ и обязанностей англійскихъ мировыхъ судей такъ обширенъ и сложенъ, что едва ли можетъ быть описанъ въ полномъ своемъ объемѣ; они дѣйствуютъ то однолично, то въ составѣ двухъ судей или мировыхъ съѣздовъ цѣлаго графства — въ качествѣ судебныхъ слѣдователей, и судей, охранителей общественнаго порядка, и блюстителей народной нравственности, посредниковъ и начальниковъ, попечителей и ревизоровъ, и всѣ эти дѣйствія такъ перемѣшаны, что систематическій сводъ предметовъ ихъ вѣдомства никогда не могъ быть составленъ. Въ самой Англіи для исчисленія дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію мировыхъ судей, принятъ алфавитный порядокъ и въ этой формѣ, при безконечныхъ повтореніяхъ, оговоркахъ и техническихъ, непонятныхъ терминахъ, изложены многосложныя важнѣйшія и мельчайшія дѣла и дѣйствія мировыхъ судей.

Поэтому полное, систематическое изложеніе этого предмета, то есть вѣдомство англійскаго мироваго института, едва ли могло бы дать о немъ правильное понятіе, сущность была бы поглощена и заслонена мелочными подробностями. Мы предпочли извлекать постепенно изъ общихъ узаконеній о мировыхъ судьяхъ тѣ черты, которыя относятся къ каждому изъ отдѣльныхъ предметовъ, нами изложенныхъ и составить такимъ образомъ описаніе этого замѣчательнаго учрежденія изъ разныхъ, но только изъ главнѣйшихъ его атрибутовъ.

[3]) Впрочемъ надо замѣтить, что эти драконовскіе законы смягчаются подъ вліяніемъ гласнаго судопроизводства и общественнаго мнѣнія. Такъ напримѣръ арестъ въ вышеупомянутыхъ двухъ случаяхъ большею частію замѣняется поручительствомъ двухъ лицъ въ томъ, что обвиняемый явится въ мировой съѣздъ для разбирательства дѣла. Но тѣмъ не менѣе власть мироваго судьи по закону очень широка: она простирается до права задерживать и подвергать годовому заключенію всякое лицо, нетолько обвиняемое въ преступленіи и проступкѣ, но подозрѣваемое въ злоумышленности или даже въ дурномъ поведеніи. Кругъ ея дѣйствій поэтому довольно близко соотвѣтствуетъ такъ называемой высшей или тайной полиціи, введенной во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ въ Европѣ; подобно нашимъ жандармамъ англійскій мировой судья можетъ, предупреждая самое дѣйствіе, арестовать по по-

дозрѣнію, можетъ, и не прибѣгая къ положительному обвиненію, преслѣдовать лицо, замѣченное въ предосудительномъ образѣ жизни; но существенное отличіе англійской процедуры состоитъ въ томъ, что оно не допускаетъ полицейскаго надзора, а замѣняетъ эту стѣснительную форму поручительствомъ другихъ согражданъ, двухъ мѣстныхъ обывателей; въ случаѣ же если никто за обвиняемаго не ручается, подвергаетъ его непосредственно тюремному заключенію по приговору мироваго судьи.

[4]) Это сокращенное дѣлопроизводство противъ насильственнаго завладѣнія (forcible entry) было введено въ царствованіе Ричарда II въ XIV столѣтіи и составляетъ одно изъ тѣхъ средневѣковыхъ преданій, которыя съ почтительнымъ уваженіемъ сохранились неприкосновенно до настоящаго времени. Оно совершенно просто: по жалобѣ, поданной частнымъ лицомъ о завладѣніи его недвижимаго имущества (land ortenement) посредствомъ насильства (with menace, force and arms) мировой судья вызываетъ понятыхъ и отправляясь съ ними на мѣсто и удостовѣрясь въ дѣйствительномъ завладѣніи, составляетъ о томъ актъ, приговариваетъ виновнаго къ штрафу и до уплаты штрафа арестуетъ. Онъ при этомъ не входитъ въ разсмотрѣніе самихъ правъ владѣнія и судитъ только о принадлежности захваченнаго имущества въ минуту захвата. Затѣмъ вызываетъ изъ ближайшаго судебнаго округа присяжныхъ и по ихъ приговору возвращаетъ имущество владѣльцу. Противной сторонѣ остается право жаловаться судебнымъ порядкомъ и отыскивать убытки.

Строгость, но вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣйствительность этого закона заключается въ томъ, что виновный присуждается или къ немедленной уплатѣ штрафа и возвращенію имущества, или къ аресту въ случаѣ если настаиваетъ на своемъ правѣ, и въ такомъ случаѣ дѣло рѣшается не одноличною властію судьи, но присяжными, съ значительными издержками на счетъ виновнаго.

Эта процедура отчасти принята и въ новѣйшемъ уставѣ нашего мироваго судопроизводства (ст. 1310—1315 Гр. судопроиз.).

[5]) Извѣстно, что по коренному правилу англійскаго судопроизводства приговоръ присяжныхъ требуется не только для судебнаго рѣшенія, но и для преданія суду; отъ этого общаго закона допускается одно единственное отступленіе, именно въ упомянутомъ здѣсь случаѣ. Акту мироваго судьи дается полная вѣра и онъ признается равносильнымъ обвинительному приговору присяжныхъ (grand jury).

[6]) Читая это строгое, странное, несообразное ни съ какой теоріей,

законодательство о бродяжничествѣ, всякій подумаетъ, что оно есть не что иное, какъ обломокъ средневѣковой организаціи. Между тѣмъ оно относится къ XIX столѣтію; Wagrants-act 5 года царствованія Георга IV (1805 года) отмѣнивъ нѣкоторыя обветшалыя правила, подтвердилъ всѣ прочія, и статьи закона, здѣсь исчисленныя, примѣняются и въ настоящее время. По отчету за 1860 годъ въ силу этого акта о бродягахъ приговорено было: за непотребство (prostitutes) 6694 — за нищенство 7545 — за недостатокъ законныхъ средствъ пропитанія 3030 (!!) — за подозрительное присутствіе въ замкнутыхъ помѣщеніяхъ 2287 — за разные другіе проступки 2129, всего 21685 лицъ. Изъ этого видно, что законодательство это играетъ еще весьма важную роль въ англійской гражданственности и вмѣстѣ съ законами о бѣдныхъ служитъ доселѣ оградой аристократическаго элемента противъ возрастающихъ язвъ пролетаріята.

[7]) Подробное описаніе торговыхъ законовъ Англіи можно прочесть въ Gneist-Selfgovernment, ч. I, стр. 622. Онъ насчитываетъ до 40 предметовъ промышленности и торговли, подлежащихъ вѣдѣнію мировыхъ судей, въ томъ числѣ и важнѣйшіе — какъ-то: торговля чаемъ, льняное и шерстяное производство, и самые мелочные, какъ-то: выдѣлка пуговицъ.

[8]) Мы обращаемъ вниманіе русскихъ читателей на эти краткія и простыя постановленія англійскаго законодательства; съ самаго открытія земской самодѣятельности въ Россіи во многихъ губерніяхъ проявилось стремленіе ограничить произволъ акцизнаго управленія нѣкоторымъ участіемъ земства въ выдачѣ патентовъ съ цѣлью ограничить число питейныхъ заведеній и подчинить ихъ содержателей извѣстнымъ условіямъ благонадежности, порядочнаго поведенія. Въ Англіи, какъ мы видимъ, эта система принята и примѣнена въ самой простой, но и самой дѣйствительной формѣ.

Питейныя заведенія раздѣляются, какъ и у насъ, на распивочныя и торгующія на выносъ. Послѣднія пользуются большой свободой, подлежатъ только акцизному разрѣшенію, но подсудны той же инстанціи какъ и всѣ прочія по дѣламъ о нарушеніяхъ — мировому суду.

Первыя, распивочныя, не могутъ быть открыты безъ согласія мѣстныхъ властей и жителей. Далѣе правильность питейной торговли, соблюденіе полицейскихъ и акцизныхъ узаконеній обезпечены сокращенной, весьма строгой, вмѣстѣ съ тѣмъ простой процедурой. За первый случай нарушенія виновный подлежитъ взысканію не болѣе 5 фун. по приговору двухъ мировыхъ судей; за второй 10 ф.; за третій про-

ступокъ (въ теченіи одного и того же трехлѣтія) онъ судится малымъ мировымъ съѣздомъ (petty session) и подвергается штрафу до 50 ф. (350 руб.). Малый съѣздъ можетъ также передать дѣло большому съѣзду (quarter session) и въ такомъ случаѣ рѣшеніе предоставляется суду присяжныхъ, съ возвышеніемъ мѣры наказанія до 100 ф. и съ правомъ закрытія заведенія.

Въ новѣйшее время англійскіе lodgingshouses, соотвѣтствующіе нашимъ постоялымъ дворамъ были подчинены строжайшему надзору (common lodgingshouses-act 1851 г.); для нихъ какъ и для питейныхъ заведеній, требуется удостовѣреніе въ добропорядочности хозяина (certificate of character), и предписывается порядокъ принятія постояльцевъ, содержаніе чистоты и ревизіи мѣстныхъ общественныхъ властей; по всякимъ нарушеніямъ они также подсудны мировымъ съѣздамъ.

Такимъ образомъ, англійское акцизное управленіе предоставляетъ широкое участіе мѣстнымъ земскимъ учрежденіямъ и самимъ обывателямъ въ дѣлахъ этого вѣдомства и не ставитъ фискальные, казенные интересы въ такое неприступно высокое положеніе, что всѣ нравственныя соображенія имъ безусловно подчиняются; надзоръ за винною торговлею порученъ общимъ полицейскимъ начальствамъ, судъ и взысканіе общему судебному учрежденію мировому, и самое открытіе питейныхъ заведеній и другихъ тайно и подложно занимающихся той же продажей подчиняется, не одному только усмотрѣнію фискальныхъ чиновниковъ, но и согласію мѣстныхъ жителей. Съ другой стороны, сокращенный и простой порядокъ судопроизводства, опредѣлительность разныхъ статей закона, установляющихъ взысканія и участіе присяжныхъ въ дѣлахъ болѣе важныхъ ограждаетъ и самихъ торговцевъ отъ произвола и притѣсненій.

Существенное преимущество этой англійской процедуры заключается, по нашему мнѣнію, не въ буквѣ закона, а въ порядкѣ дѣлопроизводства, именно выдачи свидѣтельствъ на право винной продажи, и не въ томъ именно, что выдача эта предоставляется земству, вмѣсто акцизнаго начальства, а въ томъ, что она производится гласно и вольно, допуская всѣхъ обывателей къ заявленію желанія, и не въ запечатанныхъ конвертахъ, а въ объявленіяхъ, выставляемыхъ на улицѣ.

XV.

О крестьянскихъ учрежденіяхъ.—Переходное ихъ значеніе.—Сельское общество, волость.—Настоящія ихъ отношенія.—Организація волости.—Различіе между общиннымъ и частнымъ землевладѣніемъ.—Избирательные съѣзды.—Предметы вѣдомства волостныхъ сходовъ.—Волостное правленіе.—Необходимость упростить волостное управленіе.—Объемъ и составъ волостей въ Россіи.—Сравненіе его съ иностранными общественными округами и союзами.

Крестьянскія учрежденія въ томъ видѣ, какъ они нынѣ дѣйствуютъ въ Россіи, имѣютъ очевидно значеніе временной и спеціальной мѣры, принятой для перевода крестьянъ изъ крѣпостной зависимости къ вольному состоянію. Въ нашъ предметъ не входитъ критическій разборъ ихъ дѣятельности за минувшіе годы въ этомъ ихъ значеніи; исполнили-ль они задачу, которая имъ предложена была, удовлетворительно или нѣтъ, содѣйствовали ли они мирному переходу къ новому порядку вещей— оградили ли государство и общество отъ тѣхъ страшныхъ смутъ, возстаній, кровопролитій, которыхъ нѣкоторые наши доброжелатели ожидали съ такою увѣренностію, что уже назначали роковой срокъ нашего гражданскаго распаденія? Соображенія эти не входятъ въ раму этихъ изслѣдованій.

Мы должны разсмотрѣть крестьянское положеніе съ другой точки зрѣнія, какъ постоянное, основное учрежденіе и какъ низшую, но самую существенную инстанцію мѣстнаго управленія.

Очевидно, что въ смыслѣ временной мѣры и особаго сослов-

наго учрежденія оно съ каждымъ годомъ теряетъ свое значеніе и по мѣрѣ того какъ кончается разбирательство прежнихъ обязательныхъ отношеній, получаетъ характеръ отчасти земскій, отчасти административный. При этомъ дѣйствительно обнаруживаются нѣкоторыя слабыя стороны крестьянскаго самоуправленія; мы уже выше замѣтили, что одинъ изъ главныхъ недостатковъ настоящаго положенія вещей есть неопредѣлительность отношеній между общественными властями, сельскими и волостными съ одной стороны, и земскими и административными съ другой.

Земскимъ учрежденіямъ (по ст. 7 полож.) положительно запрещается всякое вмѣшательство въ дѣла общественныя; крестьянскія начальства подлежатъ особому вѣдомству и черезъ посредниковъ и губернское присутствіе сносятся непосредственно съ начальникомъ губерніи. Сельскія сословія такимъ образомъ, входя въ составъ земства черезъ своихъ гласныхъ, выдѣляются изъ него черезъ мировыхъ посредниковъ. Такъ по крайней мѣрѣ должно бы быть по буквальному смыслу закона.

Но на дѣлѣ выходитъ совершенно иначе.

Силою вещей волость постепенно превращается въ общую исполнительную инстанцію, гдѣ стекаются всѣ дѣла всѣхъ вѣдомствъ судебныхъ, земскихъ и административныхъ; всякія распоряженія, откуда бы они ни исходили, пройдя чрезъ многосложное письменное и канцелярское производство, сходятся въ волости для приведенія въ дѣйствіе, для вызова сторонъ и свидѣтелей, для ареста лицъ и имуществъ, для раскладки повинностей, росписасанія дорогъ, взысканія податей, производства работъ и расходовъ. Несмотря на запрещеніе закона, земскія управы во всѣхъ своихъ мѣропріятіяхъ обращаются къ этимъ общественнымъ властямъ, по неимѣнію никакихъ другихъ мѣстныхъ органовъ. Къ нимъ же для облегченія своихъ занятій и сокращенія переѣздовъ обращаются не только общія административныя власти, но и другія сословныя начальства и присутствія, предводители дворянства, дворянскія опеки, посредническія коммисіи и проч.

Такимъ образомъ учрежденіе, признаваемое по закону обще-

ственнымъ, содержаніе коего покрывается однимъ крестьянскимъ сословіемъ, составъ коего зависитъ отъ выбора одного класса мѣстныхъ жителей—становится въ сущности общей, низшей инстанціей, завѣдывающей всѣми дѣлами внутренняго управленія, отъ исправности коей зависитъ и успѣшный ходъ суда, хозяйства и администраціи.

Буквальный смыслъ закона очевидно нарушенъ. Но самое это неумышленное нарушеніе указываетъ настоящій смыслъ законодательства: учреждая общее хозяйственное и судебное управленіе, оно не могло оставить его безъ исполнительныхъ властей на мѣстахъ, и волость сама собой, силою вещей становится таковымъ органомъ, агентомъ земскихъ и мировыхъ учрежденій [1]).

Это ея первое предназначеніе.

Но кромѣ того она имѣетъ еще свой собственный самобытный характеръ, какъ общественное учрежденіе, какъ округъ, группирующій извѣстное число сельскихъ обществъ, представляющій ихъ интересы и производящій надъ ними судъ и расправу.

Въ этихъ двухъ отношеніяхъ надо разсмотрѣть нынѣшнее положеніе волостнаго управленія и будущее окончательное его устройство.

I. Волость, какъ общественное учрежденіе, вмѣщаетъ въ себѣ, какъ сказано, одни сельскія общества. Частные землевладѣльцы, торговые люди и всѣ разночинцы въ составъ волости не входятъ. Это и составляетъ, если смѣемъ такъ выразиться, главное недоразумѣніе настоящаго общественнаго нашего быта: сельское населеніе разлагается на двѣ части, на два элемента—общинное и частное землевладѣніе; первое относится къ волости, какъ къ прямому, непосредственному своему начальству, второе по закону не подчиняется волости; но во всѣхъ житейскихъ, хозяйственныхъ отношеніяхъ такъ близко къ ней прикасается, такъ безпрерывно съ ней сносится, что въ сущности тоже входитъ въ составъ волостнаго управленія.

Это недоразумѣніе можетъ быть устранено двумя способами: или полнымъ отдѣленіемъ частныхъ землевладѣльцевъ изъ состава

волостей, или окончательнымъ ихъ сліяніемъ. Первая система была испытана въ Пруссіи; вотчина выдѣлялась во всѣхъ отношеніяхъ изъ общественнаго управленія, составляла особую самостоятельную группу, вѣдалась особымъ судомъ и подлежала расправѣ землевладѣльца.

Но какъ бы соблазнительными не казались эти вотчинные порядки, во всякомъ случаѣ надо признать, что для введенія ихъ въ Россіи время упущено, благопріятный случай безвозвратно утраченъ съ изданіемъ положенія 19 февраля, и потому намъ остается открытымъ только другой путь — сліяніе всѣхъ сословій въ волости.

Первый вопросъ, который при этомъ самъ собой предлагается, есть опредѣленіе взаимныхъ отношеній общиннаго и частнаго землевладѣнія.

Мы смѣемъ думать, что сельской общинѣ придаютъ въ Россіи нѣсколько преувеличенное и ошибочное значеніе. Подъ вліяніемъ разныхъ глубокомысленныхъ историческихъ и экономическихъ соображеній составилось объ общинѣ такое понятіе, какъ будто она непремѣнно должна быть прямое отрицаніе начала частной собственности, какъ будто между общиннымъ и частнымъ землевладѣніемъ зіяетъ какая-то бездна, наполняемая разными призраками непримѣримыхъ противорѣчій и противуположныхъ, враждебныхъ интересовъ. Въ сущности ничего этого нѣтъ, и сельскій житель, мирно проживающій въ своемъ родовомъ помѣстьѣ въ чрезполосномъ сожительствѣ съ смежными сельскими обществами, съ изумленіемъ внимаетъ этимъ краснорѣчивымъ разсужденіямъ о рознѣ и противуборствѣ элементовъ; страхъ, ему внушаемый этими литературными и свѣтскими отзывами, и составляетъ, можно сказать, единственное безпокойство, нарушающее непробудную тишину его быта, единственный признакъ, указывающій ему въ крестьянахъ-общинникахъ лютыхъ враговъ его собственности. Правда, эти мирные сосѣди безъ зазрѣнія похищаютъ у него лѣсъ, травятъ поля, топчутъ луга; но этими въѣзжими правами пользуются не одни общинники, но и всякіе другіе землевладѣльцы и вовсе не

потому, чтобы они уважали частную собственность менѣе общинной, а потому что не уважаютъ никакой собственности ни своей, ни чужой и по неряшеству широкой славянской натуры не берегутъ ни своего имущества, ни сосѣдняго. Антагонизмъ, предполагаемый между этими, такъ называемыми, элементами сельскаго населенія намъ кажется вымышленнымъ; столкновеній между ними не болѣе и не менѣе, какъ между другими разрядами собственниковъ, и еслибы можно было взвѣсить чувства и помыслы, то въ средѣ самаго помѣстнаго дворянства, между мелкими и крупными землевладѣльцами оказалось бы болѣе розни, чѣмъ между этими послѣдними и крестьянскими обществами.

Итакъ, откидывая всѣ эти высокія соображенія объ элементахъ и антагонизмѣ, мы скажемъ просто, что по нашему мнѣнію сельскія общества и частные землевладѣльцы могутъ очень легко ужиться въ общемъ составѣ волости, и что для опредѣленія ихъ взаимныхъ отношеній всего лучше ихъ опредѣлить просто и равно. — Община въ частномъ правѣ, въ гражданскомъ законодательствѣ о наслѣдствѣ, раздѣлѣ и всѣхъ прочихъ условіяхъ владѣнія и пользованія занимаетъ совершенно особое мѣсто; съ точки зрѣнія хозяйственныхъ, земледѣльческихъ интересовъ она можетъ быть противуполагаема частному землевладѣнію; она составляетъ особый родъ собственности, особый видъ владѣнія, точно также какъ акціонерныя общества и компаніи, владѣющія недвижимыми имуществами; ихъ внутренній хозяйственный бытъ обусловливается другими обычаями и обрядами, чѣмъ бытъ личныхъ землевладѣльцевъ, и потому имъ принадлежитъ безспорное право пользоваться самостоятельностію, въ предѣлахъ своего владѣнія, въ чертѣ своихъ хозяйствъ — право основанное на уставной грамотѣ или выкупномъ актѣ, точно такъ какъ права обществъ и компаній основаны на уставахъ, утвержденныхъ правительствомъ.

Однимъ словомъ какъ юридическое лицо, пользующееся имущественными правами, сельское общество на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ имѣетъ свое мѣсто въ ряду всѣхъ прочихъ собственниковъ. Оно со-

ставляетъ индивидуальную, нераздѣльную единицу, права и повинности коей опредѣляются не числомъ лицъ и ревизскихъ душъ, а пространствомъ и доходностію общиннаго земельнаго владѣнія и точно такъ какъ въ частномъ обществѣ, въ компаніи или товариществѣ, такъ и въ сельской общинѣ—вся совокупность отдѣльныхъ членовъ, вся масса акцій, паевъ и полевыхъ надѣловъ сливается въ одинъ общій интересъ и во всѣхъ внѣшнихъ своихъ отношеніяхъ представляется голосомъ, уполномоченнымъ отъ большинства акціонеровъ или общинниковъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что въ земскомъ и общественномъ строѣ сельское общество не должно имѣть никакого исключительнаго положенія, ни привиллегированнаго, ни униженнаго—что оно не должно пользоваться ни большими, ни меньшими правами, чѣмъ другіе собственники—и въ отношеніяхъ своихъ къ волости и къ земству должно быть поставлено на такую же степень самостоятельности и зависимости, какъ и частные землевладѣльцы.

II. Разсматривая такимъ образомъ сельское общество, какъ общественный индивидуумъ, мы приходимъ къ тому мнѣнію, что оно составляетъ въ избирательныхъ съѣздахъ одинъ недѣлимый голосъ и подлежитъ тѣмъ же условіямъ ценса, тѣмъ же ограниченіямъ, какъ и прочіе выборщики. Если признается нужнымъ подчинить право голоса извѣстному имущественному цензу, то этотъ цензъ долженъ быть равный для всѣхъ видовъ землевладѣнія; если мелкіе собственники отдѣляются отъ крупныхъ для выбора особыхъ уполномоченныхъ, то къ первымъ могутъ быть присоединены мелкія общества, ко вторымъ крупныя, если допускаются множественные голоса для извѣстнаго высшаго разряда землевладѣльцевъ, то таковая же пропорція должна быть принята и для многосемейныхъ общинъ.

Въ волостномъ избирательномъ съѣздѣ сходились бы такимъ образомъ всѣ землевладѣльцы частные и общинные на равныхъ правахъ и на одномъ общемъ основаніи цѣнности и доходности своихъ имуществъ.

III. Затѣмъ представляется другой важнѣйшій вопросъ: слѣдуетъ ли предоставить волостнымъ собраніямъ право совѣщаній, или, ограничивая ихъ дѣйствія однимъ избраніемъ, передать всѣ прочіе предметы волостнаго управленія выборнымъ людямъ. Опытъ всѣхъ странъ и такихъ, которыя стоятъ выше Россіи по народному образованію, указываетъ, что многолюдныя собранія избирателей неспособны къ совѣщанію—и главнѣйшій ихъ порокъ есть безполезная трата времени; неумѣніе ставить и разрѣшать вопросы, и руководить преніями доводятъ обыкновенно совѣщанія до такого смущенія, что члены собраній расходятся прежде, чѣмъ поставленный вопросъ пришелъ къ разрѣшенію; не ставя это въ упрекъ ни сословіямъ, ни отдѣльнымъ лицамъ, можно положительно признать, что собранія, созываемыя на краткіе сроки и набираемыя изъ членовъ избирателей, а не избранныхъ, никогда не пріобрѣтаютъ того навыка, который необходимъ для разъясненія противуположныхъ мнѣній, сбивчивыхъ предложеній. Неурядицу нашихъ крестьянскихъ сходокъ, точно такъ какъ и нашихъ дворянскихъ собраній несправедливо бы было приписывать исключительно нашей неразвитости; въ Англіи, гдѣ митинги составляютъ, можно сказать, обыденное занятіе всего народа, уже давно пришли къ убѣжденію, что сходки, съѣзды, на которые являются мѣстные жители по праву или по ценсу, не по избранію или уполномочію, что такія собранія людей, не прошедшихъ черезъ испытаніе выборовъ, не имѣютъ и способности совѣщаться о дѣлахъ общественныхъ, и кромѣ избранія своихъ представителей и должностныхъ лицъ, кромѣ баллотированія никакими дѣлами заниматься не могутъ.

На этомъ основаніи устроены въ Англіи vestry, сходки обывателей одного прихода—parish. Въ нихъ участвуютъ всѣ домохозяева къ приходу приписанные (parishioners) и въ прежнія времена имъ подлежали разныя дѣла мѣстнаго управленія—призрѣніе бѣдныхъ, раскладка дорожныхъ участковъ; но по мѣрѣ того, какъ эти дѣла усложнялись, vestry оказывалась не способною къ ихъ разрѣшенію и уже съ XVI-го столѣтія начала терять это значеніе совѣщательнаго собранія и превращаться въ

избирательный съѣздъ. Въ настоящее время vestry созываютъ только по одному разу въ годъ для выбора церковнаго старосты (churchwarden), попечителей бѣдныхъ (guardians), полицейскихъ служителей (constables) и другихъ должностныхъ лицъ. Совѣщаніе, рѣшеніе, распоряженіе производятся между этими выборными людьми въ составѣ особыхъ управъ (boards).

Мы полагаемъ, что примѣръ Англіи и еще болѣе собственный опытъ нашихъ волостныхъ сходокъ и дворянскихъ собраній долженъ убѣдить насъ въ необходимости отдѣлить производство выборовъ отъ всѣхъ прочихъ совѣщаній и постановленій. Единственный предметъ, который могъ бы быть предоставленъ волостному избирательному сходу (кромѣ выборовъ) это слушаніе отчета, прихода и расхода; но при этомъ ревизія должна также производиться отдѣльно, особыми лицами или коммисіями, а не въ средѣ самого собранія.

Ко всѣмъ вышеизложеннымъ соображеніямъ мы должны еще прибавить слѣдующее: личное соревнованіе, возбуждаемое всякими выборами, заискиваніе однихъ, уклоненіе другихъ, частныя одностороннія чувства и мнѣнія, болѣе или менѣе волнующія избирательныя собранія—все это составляетъ такой разлагающій элементъ, что безпристрастное совѣщаніе о предметахъ общей пользы въ таковыхъ сходкахъ и съѣздахъ немыслимо; всякое настоящее дѣло заслоняется личными интересами, всякій вопросъ обсуживается не столько по своему содержанію, сколько по соотношенію его къ избираемымъ лицамъ. Плачевный ходъ нашихъ дворянскихъ собраній можно преимущественно приписать тому обстоятельству, что въ нихъ смѣшаны были выборы съ совѣщаніями о нуждахъ и пользахъ—и что первые, то есть личные вопросы, совершенно отодвинули вторые, общіе на задній планъ; такъ что по окончаніи избирательныхъ дѣйствій дворянскія собранія мгновенно разъѣзжались, разсыпались, оставляя несчастнаго предводителя съ цѣлыми кипами постановленій, неподписанныхъ большинствомъ дворянъ, участвовавшихъ въ совѣщаніяхъ.

IV. Разсмотрѣвъ волость какъ избирательный округъ, мы переходимъ къ общественному и административному ея значенію. Общественная связь между обывателями въ чертѣ волости троякая: a) такъ какъ она обыкновенно совпадаетъ съ церковнымъ дѣленіемъ на погосты или приходы, то первымъ предметомъ вѣдомства представляется содержаніе церкви и церковнаго причта, выборъ церковнаго старосты, отводъ и устройство мѣстъ подъ кладбища; на этой религіозно-нравственной связи, на общности богослуженія и равенствѣ передъ Богомъ, всего бы лучше основать и гражданскую равноправность всѣхъ мѣстныхъ обывателей. b) Второй предметъ волостнаго управленія есть раскладка внутри волости разныхъ повинностей, оцѣнка имуществъ, управленіе дорожныхъ участковъ и проч. Въ этихъ дѣйствіяхъ волость подчиняется земскимъ учрежденіямъ, руководствуется правилами ей преподанными, но должна однако имѣть и нѣкоторую степень самостоятельности, чтобы примѣнять общія мѣры къ данной мѣстности. c) Наконецъ волости, какъ низшей послѣдней группѣ земскаго представительства принадлежитъ и право защищать свои мѣстные интересы, ходатайствовать передъ собраніями или управами о своихъ нуждахъ и пользахъ.

Эти три предмета волостнаго вѣдомства мы полагали бы поручить выборнымъ людямъ, а именно церковную часть—церковному старостѣ, исполнительную—старшинѣ, представительную — гласнымъ. Всѣ эти должностныя лица вмѣстѣ могли бы образовать волостное правленіе, коему и предоставляется всякое совѣщаніе, постановленіе, производство дѣлъ и расходовъ. Для избранія необходимо установить извѣстный ценсъ по имуществу и по воспитанію; во всякомъ случаѣ, нужно, по крайней мѣрѣ, установить условіе граматности, если не желать, чтобы общественное управленіе перешло въ руки отставленныхъ отъ службы канцеляристовъ и исключенныхъ изъ духовныхъ училищъ семинаристовъ.

V. Послѣдній и самый многосложный предметъ волостнаго управленія есть административно-исполнительная часть.

Какъ выше сказано, съ развитіемъ земскаго и въ особенности судебно-мироваго института исполнительныя дѣла приняли совершенно новый видъ и крестьянскія учрежденія съ своими безграматными начальниками не въ состояніи исполнять возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Строгое соблюденіе сроковъ, порядки вызова и привода свидѣтелей и подсудимыхъ, наложеніе ареста на имущество и всѣ прочіе обряды нововведеннаго судопроизводства требуютъ такой точности въ исполненіи, такого вниманія къ личнымъ правамъ, какихъ было бы даже несправедливо и требовать отъ властей, замѣщаемыхъ исключительно по выбору низшаго класса жителей. Распущенность нравовъ нашего простаго народа прямо противорѣчитъ этимъ требованіямъ новѣйшаго законодательства и точно такъ, какъ мы далеки отъ мысли, что слѣдовало бы вовсе отстранить наше крестьянство отъ этой служебной дѣятельности, точно такъ мы позволяемъ себѣ усомниться, чтобы полезно было оставлять его замкнутымъ въ собственной своей средѣ безъ руководства и участія прочихъ сословій, въ составѣ мужицкаго присутствія, приводящаго въ исполненіе непонятные для нихъ приговоры и приказы высшаго начальства.

Изъ этого слѣдуетъ, что волостное правленіе должно быть не сословное, крестьянское учрежденіе, а общее совѣщательное и исполнительное присутствіе по выбору всѣхъ обывателей, къ волости приписанныхъ, и что если не всѣ его члены, то по крайней мѣрѣ, главный начальникъ, волостной старшина долженъ имѣть нѣкоторую самостоятельность имущественную по цензу или нравственную по воспитанію.

Такимъ образомъ главныя основанія волостнаго управленія были бы слѣдующія:

Волостной сходъ былъ бы только избирательное собраніе; онъ состоялъ бы изъ выборщиковъ отъ всѣхъ сословій, назначаемыхъ по одному цензу, общему для сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ.

Управленіе поручено бы было выборнымъ людямъ, во-

лостному старшинѣ, церковному старостѣ и гласнымъ отъ 2 — 4 по каждой волости; завѣдуя каждый особою частію — старшина исполнительною, староста церковною, гласные сношеніями съ управою и представительствомъ въ земскомъ собраніи, они въ совокупности составляли бы правленіе.

Волостное правленіе вѣдало бы всѣ дѣла, требующія совѣщанія, обсужденія, постановленія.

Но предлагая эти основанія, мы нисколько не думаемъ навязывать ихъ безусловно всѣмъ многоразличнымъ группамъ населенія; города, многолюдныя слободы и крупныя селенія находятся въ общественномъ отношеніи въ совершенно другихъ условіяхъ, чѣмъ малонаселенныя волости, раскинутыя на обширныхъ пространствахъ. Однообразное устройство волостнаго управленія по всей имперіи было бы мѣрою насильственною и нарушило бы во всякомъ случаѣ прямые интересы той или другой мѣстности. По этому въ такомъ дѣлѣ намъ кажется важнымъ имѣть въ виду только общія начала и допустить въ примѣненіи ихъ нѣкоторое разнообразіе.

Такъ напримѣръ, очевидно, что для большей части нашихъ сѣверныхъ и степныхъ губерній нынѣшній составъ и кругъ дѣйствій волостнаго управленія слишкомъ сложенъ: волостной сходъ, волостное правленіе, волостной судъ. Если причислить къ этому церковнаго старосту, сборщика податей и хотя одного гласнаго, то это составитъ не менѣе 7 — 15 должностныхъ лицъ, кромѣ домохозяевъ, назначаемыхъ на сходъ по одному отъ десяти дворовъ. Сомнительно, чтобы наличность людей, способныхъ къ занятію должностей, соотвѣтствовала этимъ требованіямъ.

Еще болѣе сомнительно, чтобы волость могла исполнить всѣ многоразличныя обязанности, на нее возложенныя по ст. 78, 83, 84, 96, 101 положенія о крестьянахъ [2]); очевидно, что этотъ широкій кругъ дѣйствій былъ приписанъ крестьянскимъ учрежденіямъ по неимѣнію въ то время, какъ составлялось положеніе, никакихъ другихъ общественныхъ органовъ, и что со введеніемъ земскаго и мироваго управленія большая часть этихъ предметовъ должна перейти къ управамъ, судьямъ и земскимъ собраніямъ. Но

и въ этомъ отношеніи нельзя установить общаго нормальнаго правила: чѣмъ самостоятельнѣе и шире кругъ вѣдомства общественныхъ властей, тѣмъ болѣе облегчаются дѣйствія земскихъ и правительственныхъ инстанцій, и тѣмъ ближе осуществляется цѣль мѣстнаго самоуправленія, которая въ томъ и состоитъ, чтобы обсужденіе и рѣшеніе всякаго дѣла происходило какъ можно ближе къ мѣстамъ исполненія. Поэтому въ тѣхъ обществахъ (городахъ или сельскихъ многолюдныхъ волостяхъ), гдѣ по числу народонаселенія по размѣщенію жителей въ небольшомъ раіонѣ и по среднему уровню образованія обывателей, выборъ людей, способныхъ къ исправленію должностей, не затруднителенъ, тамъ и общественному управленію можно дать большее развитіе. Такъ, въ Соединенныхъ штатахъ сѣверо - западной полосы общественный округъ, соотвѣтствующій нашей волости, township, составляетъ главный органъ мѣстнаго самоуправленія, и сходка, meeting, призывается къ обсужденію всѣхъ дѣлъ въ составѣ всѣхъ наличныхъ домохозяевъ. Но и въ демократической Америкѣ не признано возможнымъ примѣнить эти порядки общественнаго самоуправленія и поголовныхъ сходокъ къ мѣстностямъ малонаселеннымъ, гдѣ совѣщаніе жителей, разсѣянныхъ на большомъ пространствѣ, отрываетъ ихъ отъ обыденныхъ занятій, гдѣ при томъ пропорція образованныхъ людей слаба и поэтому въ восточныхъ штатахъ общественныя власти (selectmen) служатъ только исполнительными инстанціями, агентами, и общественныя собранія только избирательными съѣздами, между тѣмъ, какъ совѣщанія и постановленія всѣ происходятъ въ графствѣ, посредствомъ выборныхъ людей, гласныхъ. Большая часть Россіи находится въ соціальномъ территоріальномъ отношеніи гораздо ближе къ восточнымъ, чѣмъ къ западнымъ штатамъ, и тѣ же самыя практическія неудобства указываютъ и намъ на необходимость перенести центръ тяжести мѣстнаго управленія съ волости на уѣздъ, съ общества на земство.

Это перенесеніе или другими словами упрощеніе волостнаго управленія можетъ касаться слѣдующихъ статей:

Вопервыхъ, дѣлъ судебныхъ. По нынѣ дѣйствующимъ узако-

неніямъ власть волостнаго суда поставлена въ нѣкоторомъ отношеніи даже выше мироваго. Онъ разбираетъ окончательно споры и тяжбы цѣною до 100 р. и приговариваетъ по проступкамъ къ аресту до 7 дней. Рѣшенія мировыхъ судей признаются окончательными по гражданскимъ дѣламъ только до 30 р., по уголовнымъ до 3 дней ареста. Это составляетъ явную несообразность, и если для облегченія мировыхъ судей признается еще нужнымъ сохранить подсудность маловажныхъ исковъ и проступковъ другой низшей инстанціи, то во всякомъ случаѣ слѣдовало бы ограничить ее дѣлами, обозначенными въ ст. 124 Уст. Уг. Суд. и въ ст. 162. Гражд. Суд., предоставляя волости рѣшеніе въ первой степени только тѣхъ дѣлъ, которыя подлежатъ окончательному разбирательству мировыхъ судей, съ правомъ аппеляціи симъ последнимъ на всѣ приговоры волостнаго суда [3]).

При этомъ представляется весьма существенный вопросъ: нужно ли для столь маловажныхъ тяжбъ и проступковъ установлять еще особое волостное судилище и не проще ли было бы предоставить одноличной власти волостнаго старшины рѣшеніе дѣлъ до 30 руб. и до 7 дневнаго ареста. Такъ какъ по нашему предположенію всякій таковой приговоръ подлежитъ обжалованію, то опасеніе самоуправства со стороны старшины этимъ самымъ устраняется; но съ другой стороны этотъ порядокъ судопроизводства значительно усилилъ бы власть волостнаго старшины и сократилъ бы составъ волостнаго управленія.

Второй разрядъ дѣлъ, принадлежащихъ, по нашему мнѣнію, изъятію изъ вѣдомства волости, „есть назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей до волости относящихся“ (ст. 78. п. 5. пол. о кр.) [4]). Здѣсь законодательство впало въ грубую ошибку, приписавъ волости, территоріальному округу значеніе общественнаго союза. Слово міръ означаетъ въ простонародномъ нарѣчіи совокупность людей, связанныхъ общимъ владѣніемъ; оно удержалось и подъ крѣпостнымъ правомъ для означенія этой внутренней связи, этого права крестьянъ общинниковъ располагать своими мірскими землями и разлагать между собой, внутри об-

щества тѣ сборы и повинности, которые на нихъ возлагались помимо помѣщика, правительствомъ или земствомъ. Въ этомъ значеніи міръ можетъ и долженъ сохранить свою самостоятельность и при новомъ порядкѣ вещей; селеніе, крестьянское общество, пользующееся однимъ общимъ надѣломъ, имѣетъ право въ своей средѣ не только раскладывать казенныя подати и земскія повинности, но и назначать обязательные мірскіе сборы для общихъ нуждъ своего общества; постороннее вѣдомство, начальство не могло бы, если бъ и хотѣло, входить въ подробности этихъ мелочныхъ хозяйственныхъ распоряженій, потому что уравненіе повинностей между лицами, пользующимися общею собственностію, можетъ быть произведено только ими самими.

Но совершенно ошибочно и крайне опасно переносить ту же власть обложенія на территоріальные округа, какова волость, гдѣ совокупляются отдѣльныя селенія и люди разныхъ состояній, не имѣющіе между собой ничего общаго, кромѣ сожительства на однихъ мѣстахъ. Права ихъ и обязанности, сборы и повинности должны быть опредѣлены закономъ; раскладка между лицами и имуществами должна быть установлена высшею властію, правительственною или земскою, и обозначена точно. Еслибы допущена была и эта третья инстанція податнаго обложенія, то это бы составило три категоріи налоговъ: казенныхъ, налагаемыхъ правительствомъ—земскихъ, установляемыхъ земскими собраніями—и мірскихъ, назначаемыхъ волостями.

Изъ этого мы заключаемъ 1) что волостные сходы и правленія не должны имѣть права назначать новые сборы и повинности безъ утвержденія земскихъ собраній и 2) что раскладка казенныхъ и земскихъ сборовъ должна производиться волостными правленіями по установленнымъ нормамъ.

Изъ прочихъ дѣлъ, примѣненныхъ по ст. 78 полож. о пр. къ веденію волостнаго схода мы бы полагали отнести къ непосредственному распоряженію волостнаго правленія: п. 2, постановленія о предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости, п. 3, мѣры общественнаго призрѣнія

учрежденіе училищъ, распоряженія запасными магазинами, п. 7, повѣрку рекрутскихъ списковъ и раскладку рекрутской повинности, п. 4, принесеніе жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости земскому собранію (слова „куда слѣдуетъ“ надо замѣнить положительнымъ указаніемъ, что жалобы слѣдуетъ подавать первому очередному собранію).

Затѣмъ въ вѣдѣніи волостнаго схода оставались бы слѣдующіе предметы: п. 1, выборы должностныхъ лицъ, п. 6, повѣрка ихъ дѣйствій и учетъ.

Пунктъ 5, „назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ“, слѣдовало бы редактировать такъ:

Назначеніе новыхъ сборовъ, не установленныхъ правительствомъ или земствомъ, допускается только по приговору волостнаго схода, состоявшагося по большинству 2/3 всѣхъ лицъ, имѣющихъ право голоса и съ утвержденіемъ земскаго собранія. Раскладка сборовъ и повинностей, установленныхъ законнымъ порядкомъ, производится волостнымъ правленіемъ по правиламъ и нормамъ, преподаннымъ правительствомъ или земскими управами, причемъ обывателямъ предоставляется право приносить жалобы на неуравнительность раскладки въ мировые съѣзды [5]).

Намъ остается разсмотрѣть волость въ отношеніи ея объема и состава по ст. 42—44 общ. пол. о кр. Главныя условія для образованія волости полагаются слѣдующія: a) чтобы она по возможности совпадала съ церковнымъ приходомъ; при малочисленности прихода дозволяется соединять нѣсколько приходовъ въ одну волость, но на оборотъ, раздроблять приходы запрещается. b) чтобы число жителей было не болѣе 2000 душъ муж. п. и разстояніе селеній отъ средоточія волости не далѣе 12 вер. c) чтобы сельскія общества при соединеніи въ волости не раздроблялись и значительныя села, состоящія изъ нѣсколькихъ приходовъ или обществъ составляли бы во всякомъ случаѣ одну волость.

Отъ пункта b) во многихъ губерніяхъ были сдѣланы отступленія и такъ какъ по примѣчанію къ ст. 44, начальнику губерніи разрѣшается составлять и болѣе крупныя волости, то этимъ

правомъ они воспользовались довольно широко въ особенности при послѣдовавшемъ въ 1867 г. перечисленіи государственныхъ и удѣльныхъ крестьянъ, такъ что многія волости дошли до 3000 рев. душъ или 6000 душъ обоего пола.

Въ сравненіи съ общественными союзами, принятыми въ другихъ государствахъ, наши волости составляютъ очень крупныя единицы, въ Пруссіи изъ числа 26,879 Landgemeinden только 549 имѣютъ болѣе 1000 жителей об. п. и 7417 менѣе 100 жителей (50 ревизскихъ душъ). Во Франціи изъ 36,819 communes было только 8160 съ населеніемъ въ 1000 душъ об. п. Въ Англіи среднее населеніе прихода, parish около 1300 жителей об. пола въ Америкѣ township около 2000.

Но какъ мы уже выше объяснили, во всѣхъ иностранныхъ государствахъ нынѣ признается, что мелкія общества не способны къ исправленію многосложныхъ службъ и повинностей современнаго самоуправленія и на этомъ основаніи въ Англіи прежнее дѣленіе на приходы замѣнено округами unions, населеніе коихъ въ средней сложности около 27,000 жителей. Въ Пруссіи средоточіе мѣстнаго управленія уже издавна перенесено въ Kreise—округа, соотвѣтствующіе нашимъ станамъ и мировымъ участкамъ; ихъ считается 335 съ среднимъ населеніемъ 54,000 жителей об. п. Но кромѣ того обнаруживается стремленіе слить мелкія сельскія общества въ крупныя подъ именемъ Samtgemeinden, и эта мысль была уже нѣсколько разъ заявлена членами прусскаго парламента. Наконецъ и во Франціи всѣ приверженцы децентрализаціи сходятся въ томъ, что communes должны быть слиты для самостоятельнаго дѣйствія въ болѣе многолюдныя общества и таковыми предлагаются кантоны (cantons), которые нынѣ составляютъ судебные округа для мировыхъ судей и имѣютъ средняго населенія около 12000 душъ об. пола.

Изъ всего этого мы можемъ заключить, что наши волости съ 2000 ревизскихъ душъ (4000 жителей обоего пола) и съ наибольшимъ разстояніемъ 12 верстъ довольно близко подходятъ къ среднему уровню, который требуется для низшихъ инстанцій

внутренняго управленія. Но при этомъ весьма полезно бы было по примѣру Англіи и Пруссіи допустить сліяніе нѣсколькихъ волостей въ участки или округа для нѣкоторыхъ спеціальныхъ предметовъ общественнаго устройства, такъ напримѣръ, учрежденіе больницъ, тюремъ для арестантовъ, содержаніе врачей и фельдшеровъ слишкомъ тягостны для отдѣльныхъ волостей и съ другой стороны неудобны для цѣлаго уѣзда по дальности разстояній; въ этомъ отношеніи не представляется никакого другаго способа уравнять тягости и сдѣлать эти общеполезныя предпріятія общедоступными, какъ предоставить взаимному соглашенію волостей выборъ центральныхъ пунктовъ.

Относительно состава волостей мы предполагаемъ, что имущественный ценсъ, принятый для землевладѣльцевъ по ст. 25 пол. о зем. учр., можетъ быть принятъ и для крестьянскихъ обществъ и что размѣръ земли, дающій право голоса при избраніи гласныхъ долженъ давать и право участія въ выборахъ волостныхъ.

Такимъ образомъ волостной избирательный сходъ состоялъ бы изъ выборщиковъ отъ всѣхъ сословій,—волостное правленіе изъ старшины, церковнаго старосты и гласныхъ. Распорядительная власть была бы одноличная въ вѣдѣніи одного старшины—совѣщательная была-бы поручена волостному присутствію или съѣзду, засѣдающему по одному разу въ недѣлю для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ. Церковный староста могъ бы завѣдывать попечительствомъ надъ народными школами, тюрьмами, больницами.

Высшими условіями всей этой организаціи мы полагаемъ слѣдующія два правила;

Во первыхъ, чтобы право избирательное было равное для обоихъ видовъ недвижимой собственности, общинной и частной, чтобы ценсъ какой бы ни былъ, если онъ установленъ для землевладѣльцевъ, былъ бы принятъ и для сельскихъ обществъ.

Во вторыхъ, чтобы право быть избраннымъ было обусловлено ценсомъ воспитанія и въ случаѣ недостатка лицъ, соотвѣтствующихъ этимъ требованіямъ, чтобы назначеніе въ должности волостныхъ начальниковъ было предоставлено земскимъ собраніямъ.

Въ обоихъ этихъ отношеніяхъ, какъ избирательный съѣздъ и какъ общественно-административная инстанція, волость должна совмѣщать въ себѣ всѣхъ обывателей данной мѣстности безъ различія состояній.

Порядокъ управленія, принятый для крестьянскаго сословія по положенію 19 февраля 1861 г., называется обыкновеннымъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и въ этомъ значеніи подвергается многостороннимъ и нѣсколько пристрастнымъ нареканіямъ.

Мы бы желали однако, чтобы замѣчанія, изложенныя въ этой главѣ, не были смѣшаны съ заявленіями, имѣющими въ виду стѣснить крестьянъ въ самостоятельномъ завѣдываніи своими общественными дѣлами, съ голосами, раздающимися изъ среды реакціонерной партіи и приписывающими именно самоуправленію разстройство крестьянскаго быта, будто-бы повсемѣстно проявившееся вслѣдствіе ихъ освобожденія. Мы желали бы не стѣснить круга дѣйствій крестьянскихъ учрежденій, а напротивъ расширить его, распространивъ вѣдомство волостнаго управленія на лица всѣхъ состояній.

Мы не предлагаемъ отмѣнить избирательное право крестьянъ, а напротивъ, уравнять ихъ права по выборамъ и сходкамъ съ правами прочихъ сословій по избранію должностныхъ лицъ и избирательнымъ съѣздамъ, установить общій цензъ для сельскихъ обществъ и частныхъ владѣльцевъ и упростить волостное управленіе настолько, чтобы оно могло дѣйствовать безъ канцелярскаго письмоводства и излишнихъ формальностей.

Мы сходимся впрочемъ съ порицателями крестьянскаго самоуправленія въ томъ отношеніи, что признаемъ дальнѣйшее дѣйствіе этихъ учрежденій крайне неудобнымъ въ томъ составѣ, въ коемъ нынѣ они организованы и при безграмотности нашего крестьянскаго сословія. Но изъ этого мы не заключаемъ, чтобы надо было отмѣнить эту организацію и отстранить низшіе классы народа отъ участія въ мѣстномъ управленіи, до тѣхъ отдаленныхъ временъ, когда они сами собой почувствуютъ потребность образованія и на собственный свой счетъ выучатся граматѣ.

Мы напротивъ полагаемъ, что сдѣлавъ крестьянъ вольными,

правительство въ тоже время приняло на себя обязанность сдѣлать ихъ способными къ распоряженію своею волею, то есть дать имъ всѣ нужныя средства для нравственнаго и умственнаго образованія. Это одно. Другая же не менѣе необходимая, но временная и условная мѣра, есть тѣснѣйшее сліяніе образованныхъ классовъ народа съ необразованными. Это сліяніе послѣдуетъ само собой, когда степень образованности уравняется между различными классами, и потому мы признаемъ эти мѣры временными и условными.

Но пока сословія различаются такъ рѣзко, что высшія и среднія представляютъ въ себѣ всю массу народной интеллигенціи, до тѣхъ поръ крайне опасно для низшихъ, неграматныхъ классовъ оставаться въ замкнутой отдѣльной и грубой своей средѣ.

Сліяніе сословій, провозглашенное въ земскомъ положеніи, въ мировыхъ учрежденіяхъ останется мертвой буквой, пока общественное управленіе, волость будетъ считаться особымъ крестьянскимъ учрежденіемъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Значеніе волости въ Россіи составляетъ предметъ оживленныхъ преній нашихъ ученыхъ. Изъ разнорѣчивыхъ ихъ указаній и изслѣдованій выдѣляются, по нашему мнѣнію, слѣдующія главныя черты: понятіе о волости вытекаетъ изъ общиннаго землевладѣнія точно такъ, какъ отчина или вотчина изъ частной поземельной собственности. Эти два наименованія съ самыхъ древнихъ временъ нашей исторіи являются выраженіями двухъ противуположныхъ видовъ владѣнія и системъ управленія. Волость означаетъ группу нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, территоріальный округъ, вмѣщающій въ себѣ извѣстное число селеній и деревень, населенныхъ черными людьми, то есть податными обывателями, черносошными крестьянами. Сами волости называются черными волостями, въ отличіе отъ обѣленныхъ помѣстій, потому собственно, что исправляютъ подати и повинности. Въ числѣ селеній, приписанныхъ къ волостямъ, были и такія, которыя поселены были на частныхъ земляхъ, и другія, которыя владѣли казенными землями; общая ихъ связь была

та, что они исправляли повинности въ пользу владѣльца и казны съ дыма, съ сохи, съ кости, съ тягла, то есть съ земельныхъ угодій и поэтому пользовались и правомъ разверстки этихъ повинностей. Разверстка, повидимому, производилась по цѣлымъ волостямъ, а не отдѣльно по сельскимъ общинамъ; отсюда выраженія волостные разметы, мірскіе разрубы, тянуть къ волости, означающія важное значеніе волости въ нашемъ общественномъ быту: волость, какъ намъ кажется, пользовалась нѣкоторою самостоятельностію въ отношеніи раскладки повинностей, принимала въ соображеніе не только пространство угодій, но и доходность ихъ, оцѣнивала животы и промыслы, имѣла общій свой домашній судъ и общаго выборнаго своего начальника-волостеля. Значеніе ея было чисто земское, общественное и притомъ основанное на томъ коренномъ началѣ, что къ волости приписывались только сельскія общины, то есть люди, водворенные на чужихъ земляхъ частныхъ или казенныхъ, если притомъ эти земли не были изъяты изъ податныхъ окладовъ и считались тяглыми, черными.

Волости, какъ округу общинныхъ владѣній, противуполагались частныя земли, дворцовыя, монастырскія, бѣлыя, вотчинныя; онѣ входили въ составъ волостей, если населялись черными людьми и не были особыми грамотами изъяты изъ податныхъ окладовъ; но сами по себѣ, земли частнаго владѣнія, государевы и служилыхъ сословій не принадлежали къ волостямъ и пока лежали пустыми, пока не перешли въ пользованіе и временное владѣніе черносошныхъ поселянъ, признавались свободными отъ всѣхъ мірскихъ разметовъ и разрубовъ, нетяглыми, бѣлыми мѣстами. На оборотъ, если служилый человѣкъ, бѣломѣстецъ принималъ въ свое владѣніе черную землю, то личное его достоинство, его служилое или благородное званіе не переносилось на землю и онъ вступалъ во всѣ обязанности тяглаго обывателя, подчиненнаго волости и волостнымъ судамъ и расправамъ. Отъ этого подвластія его спасала только жалованная грамота, обѣленіе и хотя этими милостями среднія сословія и пользовались очень часто, но тѣмъ не менѣе общее правило было то, что всѣ общинныя населенныя земли считались черными тяглами и тянули къ волостямъ, а напротивъ, прочія земли, не поступившія въ общинное владѣніе, признавались отдѣльными помѣстьями, не приписанными къ волостямъ.

Если съ одной стороны волость очень мѣтко отличается отъ вотчины въ аграрномъ и общественномъ отношеніи, то она точно также различается отъ другихъ территоріальныхъ округовъ въ административномъ

отношеніи. До начала XV столѣтія волостное дѣленіе было, впрочемъ сколько можно судить по смутнымъ нашимъ лѣтописямъ, единственное подраздѣленіе русскихъ земель и княжествъ; погосты въ Новгородѣ, губы въ Псковѣ соотвѣтствовали волостямъ въ Московскомъ государствѣ. Но впослѣдствіи, когда приказный элементъ въ лицѣ воеводъ проникъ во внутреннее управленіе Русской земли, понятію о волости какъ общественномъ, земскомъ союзѣ начало противуполагаться понятіе объ административныхъ округахъ, станахъ, городахъ, уѣздахъ. Само собой разумѣется, что на безтолковомъ языкѣ нашихъ полуграматныхъ лѣтописцевъ и приказныхъ писцевъ всѣ эти термины сбиваются, станы являются то подраздѣленіями уѣздовъ то дробями волостей, города то отдѣльными обществами посадскихъ людей, то судебными и правительственными центрами, къ коимъ тянутъ уѣздные люди — посреди этой сбивчивости и неурядицы, которая существовала не только на столбцахъ лѣтописей и грамотъ, но и на самомъ дѣлѣ въ смутномъ управленіи тѣхъ временъ, понятіе о волости положительно выдѣляется какъ представленіе общиннаго начала и земской связи, противуполагаемой приказному, административному порядку, государственному строю, и такъ какъ община состояла исключительно изъ черныхъ людей, крестьянъ, то и волостное, земское управленіе приняло у насъ характеръ исключительно крестьянской расправы, изъ коей выдѣлялись всѣ прочія сословія, посадскіе и служилые люди, бѣломѣстцы, монастыри, дворцовыя имѣнія, вотчины и помѣстья.

Этотъ исключительный характеръ волости сохранился и понынѣ, пройдя длинный рядъ всевозможныхъ ломокъ и преобразованій. Частное землевладѣніе и по сіе время не получило права гражданственности въ русскомъ сельскомъ обществѣ. Въ другихъ государствахъ, какъ напримѣръ, въ Пруссіи, помѣстное владѣніе подавило общинное, крестьянское, присвоило себѣ судъ, расправу; въ Россіи оно ограничилось тѣмъ, что изъяло себя отъ податнаго оклада, осталось такимъ образомъ въ сторонѣ отъ внутренней народной жизни, главный интересъ коей заключается въ разверсткѣ повинностей, и возложивъ на крестьянскую волость крѣпостное и государственное тягло, вмѣстѣ съ тѣмъ и дало ему земское право разверстывать тягости, облагать угодья, чинить расправу. Поэтому, мы смѣемъ думать, что сліяніе сословій, о коемъ сказано и напечатано было столько красныхъ рѣчей, должно произойти неиначе, какъ въ волости; покуда въ ней не участвуютъ среднія и высшія сословія, до тѣхъ поръ они и останутся силою вещей, не смотря ни на какія предписанія и заявленія, чуждыми внутренней земской и обще-

ственной жизни Русской земли. (Исторія мѣстнаго управленія Градовскаго стр. 260—267. Опытъ исторіи русскаго права стр. 12 и посл.).

[2]) Выписываемъ изъ положенія о крестьянахъ, приведенныя въ текстѣ статьи:

Ст. 78. Вѣдѣнію волостнаго схода подлежитъ:

1. выборы волостныхъ и должностныхъ лицъ и судей волостнаго суда;

2. постановленіе о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости;

3. мѣры общественнаго призрѣнія; учрежденіе волостныхъ училищъ; распоряженія по волостнымъ запаснымъ магазинамъ, гдѣ они есть;

4) принесеніе куда слѣдуетъ жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости, чрезъ особыхъ выборныхъ;

5. назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, относящихся до цѣлой волости;

6. повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ, волостью избираемыхъ;

7. повѣрка рекрутскихъ списковъ и раскладка рекрутскихъ повинностей по правиламъ, изложеннымъ въ ст. 192—207 и

8. дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ волости.

Ст. 83. По дѣламъ полицейскимъ, волостной старшина въ предѣлахъ вѣдомства волостнаго управленія обязанъ:

1. объявлять, по предписаніямъ земской полиціи, законы и распоряженія правительства, и наблюдать за нераспространеніемъ между крестьянами подложныхъ указовъ и вредныхъ для общественнаго спокойствія слуховъ;

2. охранять благочиніе въ общественныхъ мѣстахъ и безопасность лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также принимать первоначальныя мѣры для возстановленія нарушенной тишины, порядка и безопасности, впредь до распоряженія земской полиціи.

3. задерживать бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ, и представлять ихъ полицейскому начальству.

4) доносить земской полиціи о самовольно отлучившихся изъ волости и о преступленіяхъ и безпорядкахъ, случившихся въ волости.

5. наблюдать за точнымъ исполненіемъ установленныхъ настоящимъ положеніемъ правилъ о припискѣ, увольненіи и перечисленіи крестьянъ изъ одного общества въ другое, и доносить о семъ земской полиціи, для увѣдомленія уѣзднаго казначейства и казенной палаты;

6. распоряжаться въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ напр., при по-

жарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ, падежѣ скота и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ, и немедленно доносить полицейскому начальству о чрезвычайныхъ происшествіяхъ въ волости;

7. предупреждать и пресѣкать преступленія и проступки; принимать полицейскія мѣры для открытія и задержанія виновныхъ, и представлять ихъ на дальнѣйшее распоряженіе подлежащаго начальства, и

8. наблюдать за исполненіемъ приговоровъ мировыхъ учрежденій и волостнаго суда.

Ст. 84. Волостной старшина, по дѣламъ общественнымъ, обязанъ въ предѣлахъ вѣдомства волостнаго управленія:

1. созывать и распускать волостной сходъ, и охранять должный наономъ порядокъ;

2. предлагать на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ волостнаго общества;

3. приводить въ исполненіе приговоры волостнаго схода, постановленные на основаніи законовъ и правилъ, настоящимъ положеніемъ установленныхъ;

4. наблюдать за исправнымъ содержаніемъ въ волости дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч.;

5. наблюдать, какъ за сельскими старостами, такъ и за другими должностными лицами, чтобы каждый изъ нихъ исполнялъ въ точности свои обязанности;

6. наблюдать за исправнымъ отправленіемъ обществами всякаго рода казенныхъ и земскихъ повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, а равно и рекрутской;

7. завѣдывать волостными мірскими суммами и волостными мірскими имуществами, отвѣтствуя за цѣлость оныхъ и правильное ихъ употребленіе;

8. крестьянамъ и дворовымъ людямъ, приписаннымъ къ волости, выдавать по истребованіи надлежащихъ удостовѣреній и съ соблюденіемъ установленнаго порядка, свидѣтельства, какъ для полученія тѣми крестьянами и дворовыми паспортовъ и билетовъ на отлучки, такъ и для перехода ихъ въ другія общества и сословія:

9. надзирать за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и всякаго рода общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены волостнымъ обществомъ на свой собственный счетъ;

10. вести списки дворовымъ людямъ, приписаннымъ къ волости, и получать съ нихъ установленный сборъ, для внесенія куда слѣдуетъ.

Ст. 96. Волостной судъ рѣшаетъ окончательно: всѣ споры и тяжбы

собственно между крестьянами, цѣною до ста рублей включительно, какъ о недвижимомъ и движимомъ имуществахъ въ предѣлахъ крестьянскаго надѣла, такъ и по займамъ, покупкамъ, продажамъ и всякаго рода сдѣлкамъ и обязательствамъ, а равно и дѣла по вознагражденію за убытки и ущербъ, крестьянскому имуществу причиненные.

Ст. 101. Волостной судъ разбираетъ и приговариваетъ къ наказанію крестьянъ, принадлежащихъ къ волости, за маловажные проступки, когда оные совершены въ предѣлахъ самой волости противъ лицъ, принадлежащихъ къ тому же состоянію, и безъ участія лицъ другихъ сосостояній, а также когда означенные проступки не находятся въ связи съ уголовными преступленіями, кои подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Если въ совершеніи проступка участвуютъ крестьяне, принадлежащіе къ другой волости, то виновныхъ приговариваетъ къ наказанію судъ той волости, въ предѣлахъ коей проступокъ совершенъ.

[3]) Ст. 124. Приговоръ мироваго судьи считается окончательнымъ, когда имъ опредѣляются: внушеніе, замѣчаніе или выговоръ, денежное взысканіе не свыше 15 р. съ одного лица, или арестъ не свыше 3 дней и когда вознагражденіе за вредъ или убытки не превышаетъ 30 р.

Ст. 162. На рѣшенія мировыхъ судей по искамъ, цѣна коихъ превышаетъ 30 р. или которые не подлежатъ оцѣнкѣ, могутъ быть приносимы апелляціонныя жалобы въ мировой съѣздъ. Срокъ на принесеніе апелляціонныхъ жалобъ назначается мѣсячный со дня объявленія рѣшенія.

[4]) Ст. 78. п. 5. Назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, относящихся до цѣлой волости.

[5]) Ст. 42. Волости образуются изъ состоящихъ въ одномъ уѣздѣ и, по возможности, смежныхъ сельскихъ обществъ. При соединеніи въ волости сельскія общества не раздробляются.

Ст. 44. При образованіи волостей, принимается въ соображеніе нынѣшнее раздѣленіе на приходы, т. е. изъ каждаго прихода образуется волость, если только приходъ соотвѣтствуетъ условіямъ, въ предъидущей статьѣ постановленнымъ. При малочисленности прихода, соединяются въ одну волость два или нѣсколько приходовъ; но при семъ приходы не раздробляются.

XVI.

Объ устройствѣ крестьянскаго быта въ разныхъ государствахъ. Два момента крестьянской реформы: личная эманципація и поземельное устройство. — Различіе между крѣпостнымъ правомъ и патримоніальнымъ. Пруссія: Понятіе о землевладѣніи совершенно совпадаетъ съ понятіями о судѣ и расправѣ. — Freie Bauern und Leibeigene. — Соціальное положеніе Германіи въ XVIII столѣтіи. — Реформы XIX столѣтія. — Выкупъ крестьянскихъ повинностей (Ablösung). Отмѣна сервитутовъ (Dienstbarkeiten). Разверстаніе общихъ угодій (Gemeinheitstheilung). Франція: Вольные люди и крѣпостные, hommes libres, vilains, serfs. — Отчаянное положеніе французскихъ крестьянъ въ XVIII столѣтіи. Реформы національнаго собранія въ 1789 г. — Эмиграція землевладѣльцевъ. Настоящее положеніе крестьянскаго управленія. — Les communaux, общинныя угодья. Различные виды пользованія: Allotissements, оброчное содержаніе; parcours et paturages прогонъ и выгонъ; affouage, пользованіе лѣсомъ. Англія: Нормандскіе дружинники подѣлили между собой всю территорію Англіи. — Беззеделье всѣхъ прочихъ жителей. Вольные и обязанные крестьяне; низшіе классы уже въ XIII столѣтіи получаютъ полныя гражданскія права. Прежніе крѣпостные (villains servi) принимаются подъ особое попеченіе правительства. Уставъ о хлѣбопашцахъ (statut of labourers 1350). — Статутъ 1672 г. отмѣняетъ одновременно и крѣпостную зависимость и патримоніальныя права. — Въ XVIII столѣтіи положеніе низшихъ классовъ улучшается. Введеніе фермерскаго хозяйства (leaseholders, farmers) Преобладаніе землевладѣльческаго элемента въ концѣ XVIII и въ началѣ XIX столѣтія. Реформы новѣйшихъ временъ. Статуты 1836 и 1845 г. о выкупѣ десятинныхъ сборовъ въ пользу церквей и частныхъ повинностей въ пользу землевладѣльцевъ. Уставъ о разверстаніи общинныхъ земель (Enclosures act. 1851 г.) Медленный ходъ полюбовнаго размежеванія въ Англіи. — Общія заключенія и сравненіе крестьянскихъ реформъ въ Англіи, Пруссіи и Франціи съ ходомъ тѣхъ же реформъ въ Россіи.

Въ этой главѣ мы хотимъ изложить исторію перехода отъ крѣпостной зависимости къ равноправному общественному самоуправленію.

Этотъ переходъ мы подраздѣляемъ на два главныя дѣйствія: личное освобожденіе и поземельное устройство.

Въ большей части европейскихъ государствъ землевладѣльческія сословія, по внушенію личныхъ своихъ интересовъ и одностороннихъ экономическихъ ученій, старались всѣми силами остановить эманципацію крестьянъ на первомъ моментѣ по личномъ освобожденіи, утверждая, что въ свободѣ индивидуальной воли и частнаго труда заключается вся сила человѣческаго прогресса и что государство ни къ чему болѣе не обязано какъ къ обезпеченію своимъ подданнымъ правъ свободнаго передвиженія и вольнаго труда.

Эти старанія увѣнчались полнымъ успѣхомъ въ Англіи, гдѣ крестьянство, лишенное всякихъ поземельныхъ правъ, превратилось въ сословіе чернорабочихъ и вовсе исчезло изъ политическаго состава общества ~~въ Германіи~~.

Въ Германіи борьба сельскихъ обывателей съ сельскими землевладѣльцами продолжается еще нынѣ, склоняясь попеременно на ту и другую сторону и оставляя еще открытыми важнѣйшіе вопросы крестьянскаго самоуправленія.

Во Франціи эти вопросы были разрѣшены насильственно и внезапно революціей и конфискаціей помѣщичьихъ земель, но при этомъ выгадали только отдѣльныя частныя лица и вовсе упущены изъ виду пользы и нужды низшихъ народныхъ классовъ и сельскихъ обществъ въ цѣломъ ихъ составѣ.

Наконецъ въ Россіи Положеніе 19 февраля, порѣшивъ окончательно первую половину крестьянской реформы, то есть личное освобожденіе, въ то же время начертило и программу второй части выкупа, разверстанія и обмѣна угодій; но разсрочило эти послѣднія реформы на длинный періодъ, выкупную операцію на 49 лѣтъ, такъ что намъ предстоитъ еще цѣлое полстолѣтіе послѣдовательныхъ преобразованій, чтобы достичь предсказанной цѣли, перехода крѣпостныхъ людей въ разрядъ крестьянъ собственниковъ.

Крестьянская реформа, въ строгомъ и полномъ смыслѣ этихъ

словъ, еще нигдѣ въ Европѣ не приведена къ окончанію. Между сторонами землевладѣльцами и земледѣльцами заключено перемиріе, но на условіяхъ столь невыгодныхъ для крестьянъ, что при каждомъ удобномъ случаѣ эти послѣдніе протестуютъ и высылая въ города своихъ обезземельныхъ сочленовъ, представителей того разряда сельскихъ обывателей, которые лишены собственности, выдвигаютъ снова подъ знаменами соціализма, комунизма и пролетаріата роковой вопросъ объ общинѣ и крестьянскомъ надѣлѣ.

Въ продолженіи всей первой половины текущаго столѣтія это движеніе не было понято, и представители европейской цивилизаціи, съ презрѣніемъ отзываясь о нашемъ крѣпостномъ порабощеніи, съ восторгомъ восхваляя равноправность всѣхъ сословій въ своихъ отечествахъ, принимали соціально-демагогическія смуты за пустое броженіе народнаго ила, la lie du peuple.

Но послѣ 48-го года эти воззрѣнія нѣсколько измѣнились; какое то смутное тяжкое раздумье взяло многихъ общественныхъ дѣятелей; и когда уже крестьянская реформа оказалась оконченной, общинное землевладѣніе отмѣненнымъ и сельская община расторгнутой, лучшіе умы въ Европѣ крѣпко задумались надъ вопросами — чѣмъ и кѣмъ замѣнить ту внутреннюю связь крестьянскаго общежитія, которая выражалась въ французской commune въ нѣмецкой Gemeinde, въ круговой порукѣ односельцевъ, въ призрѣніи неимущихъ и въ общинномъ пользованіи нѣкоторыми угодьями.

Многіе подумали, что если эти обязанности уже разъ навсегда сняты съ обществъ, то онѣ, по естественному ходу событій должны рано или поздно перейти на государство, или же если эта задача признается для государства невыполнимой, то необходимо приступить къ новому пересмотру аграрныхъ законовъ, закрѣпленію общинныхъ владѣній и организаціи сельскихъ общинъ на другихъ основаніяхъ.

Эта дилема предлагается нынѣ въ безчисленныхъ видахъ на обсужденіе европейскихъ обществъ и въ самой Англіи, гдѣ крестьянскій вопросъ казался окончательно порѣшеннымъ уже болѣе трехъ

сотъ лѣтъ, возобновляются пренія о надѣлѣ ирландскихъ крестьянъ и выкупѣ угодій, состоящихъ въ ихъ пользованіи.

Изъ внимательнаго изученія разныхъ современныхъ обстоятельствъ, преній парламентовъ, сочиненій экономистовъ, стачекъ рабочихъ, можно, если не ошибаемся, заключить, что крестьянскій вопросъ еще открытъ во всей Европѣ и что подъ разными иносказательными рѣчами, проэктами и предложеніями подразумѣваются всетаки слѣдующія два главныя:

1) необходимость обезпечить посредствомъ широкой выкупной операціи временнымъ и условнымъ владѣльцамъ (арендаторамъ и оброчникамъ) полную собственность занимаемыхъ и воздѣлываемыхъ ими земельныхъ угодій, 2) оставить при сельскихъ обществахъ нѣкоторую часть земель, выгоновъ, лѣсовъ въ общественномъ владѣніи для обезпеченія бѣднѣйшихъ жителей и покрытія самонужнѣйшихъ общественныхъ расходовъ.

Но въ настоящее время сознаніе этихъ предстоящихъ реформъ еще такъ смутно, противодѣйствіе землевладѣльческаго элемента еще такъ сильно, что предостереженія Стюардъ Милл-евъ, Штейновъ, Токвилевъ и другихъ еще не проникли до практическихъ воззрѣній государственныхъ дѣятелей и дѣло отложено до первой очередной революціи.

Поэтому мы представимъ въ этой главѣ настоящее положеніе вещей, какъ оно есть въ Европѣ, то есть исторію перехода отъ крѣпостной зависимости къ личной свободѣ, и отъ поземельнаго закрѣпленія (la glèbe, die Scholle) къ безземельной вольности.

Первобытныя соціальныя отношенія сельскихъ сословій (городскія слѣдовали совершенно иному направленію) были во всей Европѣ почти одинаковы и до исхода XVIII столѣтія представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Сельскіе обыватели первоначально раздѣлялись на три категоріи: крѣпостныхъ крестьянъ, (serfs, Leibeigene), вольныхъ обывателей (freeholders, freie Bauern) и господъ (Herren, seigneurs). Эти послѣдніе уже съ древнѣйшихъ временъ пріобрѣли оффиціальное правительственное значеніе какъ довѣренныя лица королев-

ской власти и представители административныхъ интересовъ; землевладѣльческія ихъ права слились съ этими обязанностями, возложенными на нихъ высшими правителями и помѣстное владѣніе, неразлучное съ правами и обязанностями суда и расправы, приняло общее во всей Европѣ названіе вотчинной власти Grundherrlichkeit, droit patrimonial.

Главнѣйшее послѣдствіе этого переворота было то, что различіе между крѣпостнымъ и вольнымъ обывателемъ стало быстро исчезать, поглощаемое общею властію вотчиннаго владѣльца. Хотя положеніе первыхъ, крѣпостныхъ, существенно отличалось отъ вторыхъ тѣмъ, что они водворены были на помѣщичьихъ земляхъ и состояли во всѣхъ поземельныхъ отношеніяхъ въ прямой зависимости отъ собственниковъ, между тѣмъ какъ прочіе обыватели жили на своихъ земляхъ, но такъ какъ патримоніальное право суда и расправы распространялось не на одно помѣстье, но и на цѣлый округъ, прилегающій къ помѣстью, то такъ называемые вольные крестьяне были постепенно притянуты къ вотчинной расправѣ и, подчиняясь ей въ дѣлахъ судебныхъ и полицейскихъ, косвеннымъ образомъ подчинялись той же власти въ хозяйственныхъ, поземельныхъ своихъ отношеніяхъ, безусловно зависѣвшихъ отъ усмотрѣнія и рѣшенія вотчиннаго судьи и начальника. Они, эти Herren, les seigneurs, сдѣлались такимъ образомъ владыками не только крѣпостныхъ своихъ людей, водворенныхъ на помѣщичьихъ земляхъ, но и всѣхъ прочихъ вольныхъ поселянъ, номинально свободныхъ, въ дѣйствительности же подвластныхъ имъ во всѣхъ личныхъ и имущественныхъ своихъ дѣлахъ, и въ сущности точно также безправныхъ какъ и крѣпостные люди.

Тонкое, едва уловимое, различіе между этими двумя разрядами сохранилось только въ названіяхъ, первые назывались Leibeigene, serfs, вторые Unterthanen, vilains, и такъ какъ подданство по понятіямъ того времени означало безусловную покорность личной власти, то въ сущности всѣ сельскіе обыватели, вольные и невольные, были въ равной степени подвластны личному произволу вотчинниковъ.

Это было то исходное положеніе, изъ коего начались всѣ современныя соціальныя преобразованія въ западной Европѣ, положеніе очень сложное и смутное: уничтожить крѣпостную зависимость было не трудно, упразднить вотчинную расправу легко, но чѣмъ замѣнить отмѣненную власть патримоніальнаго владѣльца въ такихъ странахъ, гдѣ сельскихъ обществъ не существуетъ, гдѣ всѣ прежнія ихъ связи порваны, общественный интересъ убитъ, мѣстные суды и расправы искони чинились лицомъ, и обыватели съ незапамятныхъ временъ отвыкли отъ всякой самодѣятельности въ дѣлахъ мѣстнаго управленія.

Въ концѣ XVIII столѣтія во Франціи, въ началѣ XIX въ Германіи предпринято было замѣнить отжившую патримоніальную юрисдикцію общественнымъ управленіемъ, и съ этою цѣлью основаны или возобновлены были communes во Франціи, Landgemeinden въ Германіи. При устройствѣ этого комунальнаго самоуправленія имѣлась въ виду двоякая цѣль: отмѣнить по возможности общинное и чрезполосное землевладѣніе, упразднить хозяйственную общину, выкупить всѣ въѣзжія права (сервитуты) и съ другой стороны сохранить и укрѣпить сельское общество какъ административный союзъ, какъ судебно-полицейскую инстанцію, потребность въ коей высказывалась все громче, съ тѣхъ поръ какъ центральная администрація, лишивъ себя содѣйствія помѣщичьей власти, стала лицомъ къ лицу съ многосложнымъ механизмомъ мѣстныхъ мелочныхъ нуждъ и пользъ простаго народа.

Достигли ли континентальныя государства этой двоякой цѣли, подвигаются ли они къ ней—вотъ вопросъ; осуществилась ли въ Германіи, Франціи завѣтная мечта физіократовъ и экономистовъ освободить личный трудъ отъ стѣсненія общиннаго землевладѣнія и другая мечта новѣйшихъ прогрессистовъ создать помимо хозяйственной общины и на ея мѣстѣ другое сельское общество съ чисто административнымъ характеромъ, какъ полный органъ внутренняго управленія и послушное орудіе администраціи?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ послужитъ нижеслѣдующій исто-

рическій очеркъ реформъ, произведенныхъ въ трехъ государствахъ, Пруссіи, Франціи и Англіи.

Отвѣтъ этотъ для насъ очень важенъ, потому что въ Россіи во второй половинѣ XIX вѣка повторяются слово въ слово противъ общины и поземельнаго надѣла тѣ же самые аргументы, которые приводились во Франціи въ XVIII столѣтіи, въ Германіи въ началѣ настоящаго, которые въ этихъ странахъ восторжествовали и нынѣ испытываются въ формѣ общественныхъ союзовъ, основанныхъ исключительно на административной связи.

Пруссія. Окончательное порабощеніе сельскихъ сословій въ Германіи совершилось въ XVII столѣтіи, вслѣдствіе 30 лѣтней войны. Ослабленіе государственной связи имѣло послѣдствіемъ укрѣпленіе патримоніальныхъ властей; частное владѣніе превратилось въ политическое владычество и мѣстные обыватели (freie Bauern и Leibeigene) всѣ вмѣстѣ и безразлично подчинились вотчинникамъ, Gutsherrn. Личная свобода не оградила вольныхъ крестьянъ отъ неволи; отношенія ихъ къ вотчинникамъ различались отъ зависимости крѣпостныхъ только тѣмъ, что повинности первыхъ были опредѣлены договорами и условіями, между тѣмъ какъ подати и службы послѣднихъ считались произвольными, неопредѣленными (ungemessen); но такъ какъ съ другой стороны тѣмъ же вотчинникамъ принадлежало и разбирательство споровъ и исковъ вольныхъ людей и всякія поземельныя отношенія судились и рядились ими, то въ сущности инвентарныя повинности первыхъ (gemessene Frohnden und Dienste) и барщинныя работы вторыхъ (ungemessene) подлежали одинаково диктатурѣ землевладѣльца; личная свобода была только званіе, форма, не препятствовавшая вотчиннику въ качествѣ судьи и начальника самовластно заправлять всѣми хозяйственными дѣлами мѣстныхъ жителей къ какому бы они сословію ни были приписаны, вольному или крѣпостному.

Въ первой половинѣ XVIII столѣтія эти понятія о всеобщей зависимости народа отъ землевладѣльцевъ уже такъ укоренились, что погасла даже и память о первобытномъ вольномъ состояніи крестьянъ: исторія про нихъ забыла, наука ихъ не признавала и

въ отечествѣ Канта, въ вѣкъ Шиллера и Гёте, проповѣдывалось во всеуслышеніе „что крѣпостная зависимость есть сама по себѣ начальное состояніе крестьянъ, что помѣщичья власть по существу своему неограничена и что поэтому никакое право вотчинника надъ подданнымъ не можетъ быть отмѣнено или стѣснено безъ законнаго доказательства его неправильности (do nec probatur contrarium)“. Къ чести германской науки эти крѣпостныя убѣжденія удержались не долго, и съ второй половины XVIII вѣка начинается новый трудъ—это пріисканіе такой формулы, которая бы облегчила переходъ отъ безправности крестьянъ къ ихъ освобожденію, съ охраненіемъ по возможности интересовъ землевладѣльцевъ и съ наименьшимъ потрясеньемъ ихъ историческихъ правъ. Этотъ процессъ былъ долгій и тяжелый, какъ и всякія умозрѣнія германскихъ мыслителей; постепенно, шагъ за шагомъ они дошли до того, что признали крестьянъ въ принципѣ вольными и повинности ихъ обязательными только въ установленныхъ закономъ размѣрахъ, но съ другой стороны утверждали, что въ случаѣ сомнѣнія оброки и барщина должны быть взыскиваемы по произволу, что помѣщичья власть есть право благопріобрѣтенное (wohlerworbenes Recht), что закрѣпленіе крестьянъ полезно для земледѣлія, потому что работникъ долженъ быть приписанъ къ имѣнію и входить въ составъ инвентарнаго имущества, неразлучнаго съ капиталомъ. Далѣе наука выработала еще слѣдующую теорію крѣпостнаго права: что оно въ полномъ своемъ объемѣ, со всѣми правами и преимуществомъ, денежными и рабочими повинностями, патримоніальнымъ судомъ и вотчинной полиціей, однимъ словомъ со всѣми своими атрибутами, какіе по обычаю и преданію существуютъ, составляетъ частную собственность владѣльца (Privateigenthum), что эти владѣльческія права (dominium) неразрывно связаны съ имущественными правами (proprietas) и что государству, верховной власти въ отношеніи этихъ вотчинныхъ и крѣпостныхъ властей принадлежитъ только высшее владѣніе (dominium eminens), вступающее въ свою силу только въ томъ слу-

чаѣ, если частныя распоряженія собственниковъ оказываются вредными для государства и правительства [2]).

Но между тѣмъ какъ наука медленно и съ крайнею осмотрительностію въ теченіи цѣлаго XVIII вѣка доходила до сознанія о незаконности крѣпостнаго права, практика, административная и судебная развивала и подтверждала это право и довела его до крайнихъ предѣловъ порабощенія крестьянскаго сословія; этому въ особенности способствовало судебное устройство, въ основаніе коего принятъ принципъ, что кругъ дѣйствій каждаго суда опредѣляется по землевладѣнію, что всѣ люди, водворенные въ извѣстномъ вотчинномъ округѣ (Gutsbezirk) подсудны вотчиннику, и что порядокъ судопроизводства въ данной мѣстности основывается на мѣстныхъ обычаяхъ и частныхъ правахъ, приписанныхъ вотчинному суду; изъ этого возникло такое разнообразіе судовъ и судопроизводствъ, что каждый проступокъ подлежалъ особой процедурѣ въ каждой отдѣльной вотчинѣ и что всѣ усилія правительствъ и ученой нѣмецкой юриспруденціи долгое время не могли преодолѣть этой повсемѣстной путаницы юридическихъ понятій и судебныхъ пріемовъ, коей пользовались мелкопомѣстные владыки нѣмецкаго народа для самовластныхъ своихъ разбирательствъ.

Въ концѣ XVIII столѣтія положеніе было слѣдующее:

Судебная власть надъ крѣпостными и подданными (Leibeigene, Unterthanen) принадлежала вотчиннику какъ частное его имущество (Privateigenthum); она признавалась наслѣдственною, неотъемлемою принадлежностію имѣнія (Patrimonii) и называлась Patrimonialgerichtsbarkeit [3]).

Власть эта простиралась на всѣ предметы полицейскаго и хозяйственнаго управленія до права тѣлеснаго наказанія (Prügeln) и права отбирать земельные участки отъ крестьянъ и выселять ихъ изъ вотчины (das Legen der Bauernhöfe). Главное существенное соображеніе, которое надо постоянно имѣть въ виду при изслѣдованіи германскихъ порядковъ этого времени, есть то, что права эти, какъ они выше описаны, распространялись не на однихъ крѣпостныхъ, но и на вольныхъ людей, водворенныхъ на собствен-

ныхъ своихъ земляхъ—что всякое различіе между этими двумя разрядами крестьянъ (freie Bauern und Leibeigene) въ это время исчезло и что все крестьянство подлежало суду и расправѣ землевладѣльцевъ, тѣлесному наказанію по ихъ приговору и отобранію усадьбы и полеваго надѣла по ихъ усмотрѣнію.

Съ первыхъ годовъ текущаго столѣтія, 1807 г., открывается въ Германіи die neue Ära крестьянскихъ реформъ, открывается дѣйствительно широко и основательно высокими принципами, провозглашенными Штейномъ—что крестьянъ надо сдѣлать собственниками и сельскую общину самостоятельнымъ органомъ самоуправленія и пр. и пр.

Но на этихъ заявленіяхъ дѣло и останавливается; соціальные и поземельные вопросы немедленно закрываются; законъ 1807 года (Edikt vom 8 October) установляетъ, что личное подданство отмѣняется, но что при этомъ всѣ повинности, исходящія изъ владѣнія или условнаго пользованія сохраняютъ свою силу—законъ 21 октября 1810 г. допускаетъ выкупъ повинностей (Ablösbarkeit) [4]), но неиначе какъ по добровольному соглашенію—соглашенія не производятся и не приводятъ ни къ какому результату; патримоніальная власть съ правомъ ареста до 14 дней и взысканія до 5 тал. остается въ рукахъ землевладѣльцевъ; одни государства какъ то Австрія, Мекленбургъ вовсе еще не приступаютъ и къ личному освобожденію крестьянъ; другія останавливаются на полумѣрахъ, упраздняютъ крѣпостное право, и играя словами, оставляютъ подсудность всѣхъ крестьянъ вотчиннику владѣльцу, отмѣняютъ безъ вознагражденія всѣ обязательства, происходящія изъ личной зависимости, но сохраняютъ всѣ поземельныя повинности (Grund u. Real-Lasten), провозглашаютъ святость права собственности и необходимость добровольнаго соглашенія для выкупа, но пособій отъ правительства для выкупа не даютъ и, оставляя такимъ образомъ всѣ вопросы открытыми, не разрѣшенными, всѣ истинныя начала правильной реформы признанными, но не исполненными... ограничиваются тѣмъ, что переименовываютъ крѣпостныхъ (Leibeigene) въ подданныхъ (Unterthanen) [5]).

1848 годъ засталъ Германію въ этомъ положеніи, и только съ этого года началась дѣйствительная эра нѣмецкой эманципаціи, хотя лѣтосчисленіе свое она ведетъ съ 1807 г. Здравыя, ясныя понятія наконецъ пробили себѣ путь сквозь туманную науку и уразумѣла Германія, что добровольное соглашеніе не можетъ быть исходомъ для развязки такихъ отношеній, которыя основаны на первобытномъ насиліи (vis major), что выкупъ немыслимъ безъ пособія крестьянству и разсрочки платежей, что при спорахъ и искахъ двухъ сторонъ долженъ быть безпристрастный и посторонній посредникъ и что юридическая наука уже тому 2000 лѣтъ выработала и провозгласила, какъ основное начало, простое правило, что никому не слѣдуетъ быть судьей въ своемъ дѣлѣ. Эти элементарныя истины, уже давно примѣненныя ко всѣмъ прочимъ отраслямъ гражданскаго права, наконецъ съ большимъ трудомъ приспособлены были и къ крестьянскому быту; онѣ выразились въ слѣдующихъ главнѣйшихъ положеніяхъ:

Во первыхъ, отмѣна обязательныхъ отношеній (die Entlastung), считавшаяся доселѣ правомъ заинтересованныхъ сторонъ, признана отнынѣ обязанностію, исполненіе коей при извѣстныхъ условіяхъ можетъ быть правительствомъ востребовано.

Во вторыхъ, установлено, что частная претензія третьяго лица (закладныя, сервитуты) не могутъ остановить процессъ освобожденія.

Въ третьихъ, открытъ крестьянамъ кредитъ для выкупа и основаны большею частію уже послѣ 1848 г. кредитныя крестьянскія учрежденія (Landeskreditanstalten, Rentenbank, Grundentlastungsfond).

Но тутъ опять представился новый предметъ споровъ и ученыхъ преній: право вознагражденія за упраздненныя повинности было признано; но какія именно повинности подлежатъ вознагражденію, выкупу? на этомъ вопросѣ мнѣнія глубоко расходились, и ученія, укоренившіяся въ прошломъ столѣтіи, о святости правъ частной собственности (geheiligtes Privatrecht), о благопріобрѣтенныхъ правахъ (wohlerworbene Rechte) затемняли и усложняли во-

просъ до того, что многіе требовали для правильнаго и полнаго вознагражденія землевладѣльцевъ оцѣнки такихъ правъ, такихъ почетныхъ преимуществъ, которыя, какъ напримѣръ попечительство надъ школами, вотчинный судъ, полицейская расправа никакой цѣнности по существу своему не имѣютъ; замѣчательно, что затрудненія эти, не смотря на очевидную ихъ неосновательность, не могли быть устранены иниціативой нѣмецкаго правительства и что только революціонное движеніе 1848 года успѣло наконецъ разсѣчь этотъ гордіевъ узелъ, затянутый тупымъ противодѣйствіемъ землевладѣльческихъ классовъ.

Конституція 1849 года (die Reichsverfassung) установила главныя основанія выкупа и вознагражденія, признавъ вообще, что расчету подлежатъ только тѣ повинности, которыя лежатъ на землѣ и что личныя права и почетныя преимущества отмѣняются безъ вознагражденія.

Эти основанія были немедленно примѣнены (Patent v. 4 März 1849 г.) въ Австріи въ такомъ смыслѣ, что нормой для оцѣнки полагается доходъ помноженный на 20, что изъ этой оцѣночной суммы 1/3 скидывается со счетовъ въ зачетъ тѣхъ обязанностей, которыя несъ землевладѣлецъ въ качествѣ главы сельскаго общества—вторая 1/3 уплачивается казной и третья самими крестьянами съ помощью выкупнаго капитала Grundentlastungsfond, основаннаго въ 1851 г.

Въ Пруссіи и послѣ 1848 г. дѣло шло туго, хотя по конституціи 1850 г. (Verfassung v. 31 Januar 1850 §§ 40, 41) обязательный выкупъ всѣхъ поземельныхъ повинностей и былъ признанъ въ принципѣ, но уже въ слѣдующемъ 1851 г. обнаружились сомнѣнія и колебанія и законами 5 іюня 1851 г. и 2 іюня 1858 г. выкупная операція (Ablösung) была отсрочена впредь до изданія особаго положенія [6]).

Положеніе это, подобно и всѣмъ прочимъ благимъ предначертаніямъ прусскихъ правителей того времени, по сіе время не издано; по распоряженію 26 апрѣля 1858 г. выкупныя операціи съ 1 января 1859 г. прекращены и по свидѣтельству но-

вѣйшихъ нѣмецкихъ публицистовъ (Rönne, Stein) вопросъ о выкупѣ находится въ Пруссіи и по настоящее время въ такомъ двусмысленномъ и смутномъ положеніи, что еще многіе недоумѣваютъ, отмѣнены ли окончательно патримоніальныя права и подлежатъ ли они выкупу и вознагражденію въ пользу владѣльца.

Особое и весьма важное мѣсто занимаютъ въ исторіи германскихъ реформъ отмѣна сервитутовъ и разверстаніе общинныхъ угодій.

Сервитуты называются Dienstbarkeiten. Разверстаніе Gemeinheitstheilung. Такъ какъ оба эти дѣйствія относятся къ общинному землевладѣнію, то мы должны здѣсь представить главныя черты этого общиннаго крестьянскаго быта, сохранившагося въ Германіи до начала XIX столѣтія.

Нѣмецкая община (Gemeinde) не соотвѣтствуетъ тому понятію, которое имѣется въ Россіи о крестьянскомъ бытѣ и сельскомъ обществѣ; полнаго общиннаго землевладѣнія въ томъ видѣ какъ у насъ, то есть со включеніемъ всѣхъ усадьбъ, выгоновъ и полевыхъ угодій, въ Германіи не существовало; по крайней мѣрѣ новѣйшая исторія уже не застаетъ этихъ союзовъ, разсѣянныхъ въ средніе вѣка, и Gemeinde представляется въ двоякой формѣ.

Съ одной стороны усадебныя и полевыя земли подѣлены на участки и составляютъ отдѣльныя подворныя владѣнія Bauernhöfe. Съ другой оставлены въ общемъ пользованіи лѣса, выгоны подъ названіемъ Dorffeldmarkt [7]).

Но эти общественныя угодья не составляютъ исключительнаго владѣнія крестьянъ; они признаются общими въ томъ отношеніи, что не подѣлены между домохозяевами, не поступили въ частное пользованіе и потому эксплуатируются сообща, вопервыхъ, всѣми членами общества, вовторыхъ, и главой общества (Grundherr). Это обстоятельство совмѣстнаго права владѣнія до крайности запутало всѣ аграрныя отношенія въ Германіи и въ прилегающихъ къ ней польскихъ и литовскихъ земляхъ. Изъ него выводились такъ называемыя Dienstbarkeiten, сервитуты, въѣзжія права, от-

носившіяся къ двумъ главнымъ разрядамъ угодій, лѣсамъ и выгонамъ (Weiden und Forsten); но выводились такъ, что прежде всего установлялось право самого владѣльца пользоваться по своему усмотрѣнію общинными землями.

Выгонное право (Weidegerechtigkeit des Grundherrn) состояло въ томъ, что господскія стада имѣли право пастись на общихъ выгонахъ прежде выпуска крестьянскаго скота, и что имъ предоставлялось выбирать лучшее время и лучшія травы, что и называлось Blumensuchrechte — право выбирать цвѣты.

Въѣзжими лѣсами (Forstgerechtigkeiten) назывались такія лѣсныя дачи, гдѣ всѣ мѣстные жители запасались топливомъ, но такъ какъ землевладѣльцамъ предоставлено было въ этихъ лѣсахъ исключительное право охоты (Jagdgerechtigkeit), то подъ предлогомъ охраненія дичи они запрещали въѣздъ въ лѣса, стѣсняли рубку и постепенно вытѣснили крестьянъ изъ этихъ общинныхъ дачъ или подчинили ихъ строжайшимъ правиламъ.

Такимъ образомъ Gemeinheit означало въ Германіи не общинное землевладѣніе крестьянъ, а общее пользованіе крестьянъ и землевладѣльца. Dienstbarkeit называлось право, предоставленное владѣльцу главнаго имѣнія, вотчиннику, пользоваться угодьями другихъ мелкихъ имѣній. Всѣ эти отношенія съ теченіемъ времени еще болѣе запутались и перемѣшались; ученыя изслѣдованія нѣмецкихъ писателей и по сіе время не привели въ ясность ни происхожденія этихъ въѣзжихъ правъ, ни ихъ основанія и въ 1848 г. однимъ изъ главнѣйшихъ поводовъ къ всенародному волненію было недоразумѣніе въ этихъ такъ называемыхъ общинныхъ правахъ, на которыя крестьяне заявили свою претензію побіеніемъ всей лѣсной дичи, хранимой въ запрещенныхъ рощахъ и паркахъ германскихъ Gutsherrn, Standesherrn, медіатизированныхъ принцовъ и владѣтельныхъ герцоговъ.

Только съ этого времени, со дня побіенія козъ и оленей, невинныхъ жертвъ патримоніальнаго самовластія, и началось въ Германіи серьезное движеніе къ развязкѣ этихъ смутныхъ отношеній.

Относительно въѣзжихъ лѣсовъ (Forstgerechtigkeiten) принята

была, въ видѣ компромиса, очень благоразумная мѣра: предположено, что лѣса составляютъ общеполезную собственность, вліяющую на климатическое и гигіеническое благосостояніе края, и на этомъ основаніи права частныхъ лицъ совладѣльцевъ, крестьянъ съ одной стороны и вотчинниковъ съ другой, были такъ регламентированы и стѣснены, что въѣзжіе лѣса собственно превратились въ государственныя имущества, эксплуатируемыя по правиламъ лѣснаго хозяйства, подъ надзоромъ казенныхъ лѣсничихъ, и по строжайшимъ указаніямъ науки (Forstpflege). Въ этомъ смыслѣ послѣдовалъ рядъ узаконеній во всѣхъ германскихъ государствахъ, устранившихъ почти повсемѣстно обѣ стороны отъ пользованія этими общими и спорными лѣсными дачами и передавшихъ ихъ въ казенное вѣдомство (въ Австріи Patent vom 5 Iuli 1853 г., въ Пруссіи Gesetz v. 19 Mai 1851 и пр.) [8]).

Выгонное право представило болѣе затрудненія при окончательномъ регулированіи повинностей, и на этомъ предметѣ собственно и разыгрался второй актъ этого долголѣтняго процесса между крестьянами землевладѣльцами, который называется въ Германіи разверстаніемъ, Gemeinheitstheilung [9]).

По показаніямъ современныхъ писателей, въ началѣ XIX столѣтія выгоны въ Германіи какъ и у насъ въ Россіи означали въ строгомъ смыслѣ слова тотъ разрядъ земель, который по дурному свойству почвы не годился для хлѣбопашества или по нуждѣ въ пастбищахъ оставлялся для общаго пользованія; въ обоихъ случаяхъ это были пустынныя, безплодныя пространства, о производительности коихъ никто не заботился, и печальный видъ коихъ сокрушалъ образованныхъ туристовъ и ученыхъ агрономовъ. Отъ нихъ, отъ имени науки возникло противодѣйствіе общинному землевладѣнію, которое выражалось въ нѣмецкой пословицѣ „gesammt Gut, verdammt Gut" и дѣйствительно не трудно было доказать, что въ этомъ порядкѣ пользованія земельными угодьями лежатъ главныя препятствія къ введенію улучшенныхъ культуръ, плодоперемѣннаго хозяйства, травосѣянія и пр.

Но при регулированіи этихъ правъ представились очень сложныя соображенія; прежде всего возникло сомнѣніе о самой принадлежности выгоновъ: слѣдуетъ ли ихъ признать собственностью крестьянскаго общества, или землевладѣльцевъ, и вопросъ этотъ разрѣшился различно по мѣстнымъ узаконеніямъ и обычаямъ; но вскорѣ однако землевладѣльческія притязанія возъимѣли верхъ и при сомнительности или недоказанности правъ принято за правило: общіе выгоны, не подѣленные между крестьянами, признавать исключительно собственностью вотчинника.

Это было первое, уже весьма важное посягательство землевладѣльческаго элемента на крестьянскія хозяйства.

За нимъ послѣдовало и второе: такъ какъ крестьяне между собой пользовались правомъ обоюднаго выгона скота на парныя поля и луга послѣ уборки травы, то вотчинникъ какъ глава общества присвоилъ себѣ то же самое право пасти свои стада не только на общихъ выгонахъ, но и на частныхъ, участковыхъ поляхъ и лугахъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ домохозяевамъ и это право получило характеристическое названіе Blumensuchrecht т. е. право вытравливать господскимъ скотомъ всѣ крестьянскія пастбища въ весеннее лучшее время цвѣтенія травъ.

Такимъ образомъ въ началѣ настоящаго столѣтія нѣмецкіе помѣщики довели туземное крестьянство и все крестьянство, крѣпостное и вольное, до послѣдняго предѣла хозяйственнаго порабощенія; пользуясь всею административною властію, судомъ и расправой, попечительствомъ и представительствомъ, правомъ тѣлеснаго наказанія (Prügeln) и правомъ срывать крестьянскія усадьбы (das Legen der Bauernhöfe), они и этимъ не удовольствовались и распространили свое вмѣшательство на всѣ домашнія хозяйственныя отношенія крестьянъ. Всѣ земли, не подѣленныя на подворные участки, состояли въ общемъ пользованіи крестьянъ и помѣщиковъ, но при этомъ признавались собственностію вотчинника; крестьянамъ предоставлялись нѣкоторыя въѣзжія права въ низкоствольныя лѣса для рубки дровъ, но всѣ высокоствольныя, запрещенныя рощи состояли въ исключительномъ владѣніи помѣщи-

ковъ; общими выгонами пользовались съобща крестьяне и землевладѣльцы, но послѣдніе имѣли кромѣ того право перваго выгона не только на общихъ пастбищахъ, но и на всѣхъ поляхъ и лугахъ крестьянскихъ даже и тѣхъ, которые состояли въ участковомъ ихъ владѣніи, право до нѣкоторой степени въ хозяйственномъ отношеніи соотвѣтствующее праву первой ночи (jus primae noctis) въ семейномъ быту.

Изъ этого смутнаго положенія вещей прусское правительство рѣшилось выдти повсемѣстнымъ прекращеніемъ общиннаго владѣнія и въ 1831 г. издало уставъ (Gemeinheitstheilungsordnung) о разверстаніи общихъ угодій. Главными правилами положено, что разверстаніе производится по требованію не менѣе ¼ части общинниковъ, что оно утверждается правительствомъ, что размѣръ отдѣльныхъ участковъ опредѣляется по числу скота каждаго домохозяина, что участки выдѣляются натурой, т. е. землей и только въ случаѣ особыхъ неудобствъ переводятся на деньги, что раздѣлу подлежатъ всякія угодья, служащія для выгона (Weideberechtigungen) и всѣ въѣзжіе лѣса (Forstberechtigungen); но и эти мѣры встрѣтили въ Пруссіи упорное сопротивленіе и на этотъ разъ со стороны крестьянъ. Они жаловались, что раздѣлъ общихъ выгоновъ приводитъ ихъ къ такой мелкости (Atomisirung) что выпускъ скота дѣлается невозможнымъ, что принятая норма по числу головъ крупнаго скота лишаетъ соразмѣрнаго надѣла тѣхъ хозяевъ, которые по случайнымъ причинамъ и несчастіямъ лишились въ предшествующіе годы своихъ животовъ и наказываются такимъ образомъ вдвойнѣ, наконецъ, и это возраженіе было главное, что раздѣлъ общихъ угодій между одними домохозяевами, за исключеніемъ всѣхъ прочихъ неимущихъ членовъ общины (бобылей, батраковъ, огородниковъ) несправедливъ, такъ какъ угодья сіи принадлежали всей совокупности сельскаго общества.

Возраженія эти не были уважены; разверстаніе шло туго; въ 1850 г. (29 лѣтъ послѣ изданія устава) еще оставалось такъ много неподѣленныхъ угодій, что правительство вынуждено

было издать подтвердительный законъ (Gesetz v. 2. März 1850 г.) а для Рейнскихъ провинцій, Помераніи и острова Рюгенъ вышелъ новый уставъ о разверстаніи 19 мая 1851 г.

Мы не имѣемъ положительныхъ свѣдѣній о настоящемъ положеніи этого дѣла; приведено ли оно послѣ полувѣковаго производства съ 1821 по 1869 г. къ окончательному разрѣшенію? Но вѣрно то, что по мѣрѣ того какъ оно подвигалось, по мѣрѣ того какъ исчезали сервитуты, въѣзжія права, чрезполосность,—земледѣліе возникало къ новой жизни, на новыхъ почвахъ и съ новыми улучшенными пріемами, земли дорожали и общій уровень народнаго благосостоянія возвышался.

Но не менѣе достовѣрно и то, что разверстаніе общинныхъ владѣній, и переходъ, нынѣ уже совершившійся, отъ общиннаго къ участковому землевладѣнію имѣли и другаго рода послѣдствія, которыя не могутъ быть признаны, и въ самой Германіи не признаются, благопріятными.

Здѣсь-то именно мы встрѣчаемся съ той стороной вопроса объ устройствѣ крестьянскаго быта, который имѣетъ для Россіи особое значеніе и обыкновенно формулируется такъ, что хозяйственную, землевладѣльческую общину надо отмѣнить, какъ препятствующую земледѣльческому прогрессу, между тѣмъ какъ административное сельское общество желательно сохранить, какъ живой органъ и лучшее орудіе мѣстнаго управленія.

Въ то время какъ въ Россіи эти вопросы возбуждаются въ отвлеченномъ видѣ, какъ желанія, предначертанія и болѣе или менѣе отдаленные проэкты, въ Пруссіи они уже испытываются болѣе 50 лѣтъ и нѣмецкая Landgemeinde есть именно полный образецъ крестьянскаго административнаго общества, утратившаго свое общинное хозяйственное значеніе.

Опытъ этотъ оказался въ Пруссіи совершенно неудовлетворительнымъ и ходъ событій вскорѣ указалъ, что попытка создать мѣстные союзы обывателей, связанныхъ одними оффиціальными интересами, не имѣетъ никакихъ вѣроятій успѣха.

Первое послѣдствіе участковаго раздѣла было то, что число неимущихъ домохозяевъ стало быстро возрастать, столь же быстро, какъ возрастала цѣнность продуктовъ и выгоды крестьянъ зажиточныхъ.

Второе, что призрѣніе этихъ неимущихъ пало на сельскія общества и составило новую повинность и новое, самое многосложное вѣдомство мѣстнаго управленія Armenpflege.

Третіе наконецъ, что въ виду этихъ возрастающихъ тягостей и усложняющагося управленія, Landgemeinde оказались несостоятельными, превратились въ полицейскихъ и административныхъ агентовъ, не только не обнаруживающихъ никакой иниціативы, но даже и неспособныхъ исполнять тѣ порученія, которыя правительство на нихъ возлагаетъ, по общему духу и разуму законодательства.

Въ этомъ обстоятельствѣ, въ слабости общественныхъ связей, въ несостоятельности нѣмецкой Landgemeinde и заключается главное препятствіе, съ коимъ борется Пруссія съ начала XIX столѣтія при введеніи самоуправленія Selbstverwaltung; германскіе публицисты послѣ долгихъ колебаній въ послѣднее время наконецъ признали эту слабую сторону своего общественнаго организма; послѣдовала реакція; точно такъ какъ въ первую половину текущаго столѣтія они ратовали за индивидуализмъ, участковое землевладѣніе и раздѣлъ общинныхъ угодій—такъ во второй половинѣ они возстали за самостоятельность обществъ и совѣтуютъ пріостановить разверстаніе, оставить хотя извѣстную, малѣйшую часть крестьянскаго надѣла въ общемъ владѣніи, дабы этимъ общественнымъ, неприкосновеннымъ фондомъ покрывать возрастающіе расходы и утвердить нѣкоторую дѣйствительную, внутреннюю, хозяйственную связь между сельскими обывателями.

Но это стремленіе возсоздать учрежденія, насильственно расторгнутыя въ прежнее время, нынѣ повидимому уже запоздало. Какъ мы выше объяснили, общественная организація приняла уже въ Пруссіи другое направленіе и за недостаткомъ бытовыхъ, житейскихъ союзовъ, стремится создать вольную общину, ассоціацію,

основанную на добровольномъ соглашеніи, Armenverbände для общественнаго призрѣнія, Landschulvereine для начальнаго образованія, Credit, Consum, Arbeiter-vereine и т. п.

Изъ этого очерка крестьянскихъ реформъ въ Германіи можно, если не ошибаемся, вывести слѣдующее нравоученіе:

Ни въ одномъ изъ европейскихъ обществъ антагонизмъ между крестьянскимъ и землевладѣльческимъ элементами не выразился такъ враждебно и рѣзко какъ въ германскомъ. Русское крѣпостное право было несравненно мягче Grundherrlichkeit; оно пощадило крестьянскія владѣнія, не вторглось въ хозяйственный бытъ народа, не разстроило его внутренней связи. Въ Германіи всѣ крестьяне, вольные и невольные, всѣ вмѣстѣ и безразлично покорились вотчинному началу; въ Россіи черныя волости и впослѣдствіи государственные крестьяне остались изъятыми изъ помѣщичьей власти и сохранили неприкосновенно право мірскаго и земскаго самоуправленія; въ Германіи землевладѣльческое сословіе систематически и послѣдовательно, въ теченіи цѣлаго столѣтія приводило крестьянство въ то положеніе общественнаго растлѣнія, которое выразилось въ правѣ выгона господскаго скота на всѣ крестьянскія угодья и имѣло послѣдствіемъ расторженіе сельскаго общества, поставленнаго такимъ образомъ въ невыносимое положеніе; въ Россіи помѣщичьи классы не были такъ дальновидны и искусны; довольствовались сборами ягодъ, грибовъ, наборомъ дворовыхъ людей въ псари и музыканты и въ большей половинѣ Россіи предоставляли міру завѣдывать всѣми дрязгами и счетами общественнаго управленія, вырубать господскіе лѣса и гонять свои стада по всему пространству своихъ помѣщичьихъ и чужихъ пустошей.

Отъ этого по уничтоженіи крѣпостной, личной зависимости и представилось въ Германіи и Россіи два совершенно противоположныхъ явленія: въ Германіи торжество землевладѣнія, въ Россіи преобладаніе крестьянства. Но въ обѣихъ странахъ и во всѣхъ современныхъ обществахъ немедленно по отмѣнѣ помѣщичьей власти почувствовалась необходимость создать новые органы

мѣстнаго управленія, и въ Германіи, по недостатку натуральныхъ органовъ, приступлено къ учрежденію искуственныхъ хозяйственныхъ союзовъ, призываемыхъ къ той же самодѣятельности, которая въ Россіи обязательно возложена на міръ и сельское общество.

Франція. Сословныя отношенія между землевладѣльцами и земледѣльцами имѣли во Франціи точно такое же происхожденіе и такой же историческій ходъ какъ въ Германіи, и только въ новѣйшее время эти двѣ цивилизаціи мгновенно разошлись въ своемъ соціальномъ развитіи, принявъ для преобразованія аграрныхъ отношеній двѣ различныя системы, революціонную во Франціи, умозрительную въ Германіи.

Первобытное положеніе сельскихъ сословій во Франціи было слѣдующее:

Сельскіе жители раздѣлялись на разряды: seigneurs—вотчинники, hommes libres—вольные люди, водворенные на собственныхъ земляхъ, vilains—крѣпостные, оброчные крестьяне, поселенные на помѣщичьихъ угодьяхъ и serfs—кабальные люди, безземельные обыватели, приписанные къ помѣстьямъ и вотчинамъ.

Точно такъ какъ и въ Германіи Leibeigene постепенно сливались съ freie Bauern и всѣ вмѣстѣ послѣ разгрома 30 лѣтней войны подпали подъ общую кабалу Gutsherren, такъ и во Франціи такъ называемые hommes libres, vilains, serfs вскорѣ уравнялись въ своей безправности; уже въ XIII столѣтіи, еще раньше, чѣмъ въ Германіи, различіе между этими состояніями исчезаетъ; съ одной стороны личное рабство смягчается, но съ другой вольность изглаживается; процессъ этого сліянія или, лучше сказать, этого всенароднаго порабощенія былъ и во Франціи тотъ же самый какъ въ Германіи; главнымъ орудіемъ землевладѣльческаго сословія была судебно патримоніальная власть; она устроена была различно въ ленныхъ имѣніяхъ (allen, allodium) и феодальныхъ (fief, beneficium).

Въ первыхъ королевская власть имѣла такъ мало значенія, и помѣщичья напротивъ такую силу, что право суда и расправы вовсе исключалось изъ правительственныхъ регалій и искони при-

писано было собственнику-вотчиннику въ предѣлахъ всего его лена; кто-бы ни селился въ ленномъ имѣніи, вольный или крѣпостной, онъ во всякомъ случаѣ, ipso facto, потому что занималъ часть земли, приписанной къ лену, подлежалъ суду патримоніальнаго владѣльца и хотя при этомъ права вольнаго состоянія не утрачивались въ отношеніи самого лица, но въ поземельныхъ разбирательствахъ всѣ обыватели были одинаково подсудны вотчиннику; зависимость ихъ не прекращалась и въ томъ случаѣ, если они пріобрѣтали черезъ покупку или наслѣдство ленныя земли въ полную потомственную собственность; они все таки продолжали вѣдаться судомъ, искомъ, тяжбой и всѣми хозяйственными своими дѣлами у леннаго владѣльца, и не по общимъ государственнымъ законамъ, а по праву вотчинному, jus patrimonii.

Такимъ образомъ jus patrimonii косвеннымъ образомъ притянулъ къ помѣщичьей расправѣ не только крѣпостныхъ (vilains, serfs), но и всѣхъ прочихъ сельскихъ обывателей, водворенныхъ на различныхъ условіяхъ въ ленныхъ имѣніяхъ, не только людей прикрѣпленныхъ къ помѣстьямъ, но и арендаторовъ, оброчныхъ содержателей, снявшихъ эти земли и даже мелкихъ однодворцевъ, купившихъ участки отъ самого владѣльца или изъ третьихъ рукъ въ полную собственность, на наличныя деньги.

Когда эти порядки уже укоренились въ ленныхъ имѣніяхъ въ вотчинахъ, то возникъ вопросъ распространяются ли они на феодальныя помѣстья, владѣльцы коихъ по коренному праву были повинны королю во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ; правительство долго и упорно отстаивало свои права, назначало въ помѣстьяхъ особыхъ коронныхъ судей, baillis, sénéchaux, и въ XIV столѣтіи едва было не восторжествовало окончательно надъ сопротивленіемъ патримоніальныхъ владѣльцевъ, учредивъ рядомъ съ вотчиннымъ судомъ, дѣйствующимъ въ ленахъ, правительственную расправу для помѣстій и всѣхъ прочихъ вольныхъ и частныхъ имѣній.

Но эта борьба между государями и дворянствомъ не послужила въ пользу крестьянъ и послѣ долгихъ и кровопролитныхъ смутъ въ XIV и XV столѣтіяхъ они помирились на томъ, что зе-

млевладѣльцы лично покорились королямъ, но зато выговорили себѣ право судить и рядить поселянъ всѣхъ наименованій не по общимъ узаконеніямъ или королевскимъ указамъ, а по мѣстнымъ обычаямъ—coutumes, и такъ какъ эти coutumes никакому оффиціальному признанію и утвержденію не подлежали, и ихъ истолкованіе и примѣненіе предоставлялось произволу господъ (les seigneurs), то эти послѣдніе и остались окончательно владыками народа по всѣмъ частямъ внутренняго мѣстнаго управленія, распространили свою власть на всѣ роды владѣній, на allod точно также какъ и на fief, обратили всѣхъ крестьянъ въ serfs taillables de haut en bas и смѣшали всѣ виды повинностей въ corvées et tailles, раскладка коихъ производилась ими, les seigneurs, по мѣстнымъ обычаямъ coutumes locales.

Эта роковая сдѣлка, помирившая государей новыхъ временъ и властолюбивыхъ ихъ министровъ, Ришелье, Мазарина съ средневѣковыми феодальными владыками, имѣла поэтому то главное основаніе, что выкупила повиновеніе аристократическихъ классовъ порабощеніемъ крестьянства; въ вознагражденіе за политическія права, утраченныя землевладѣльцами, они получили неограниченную власть мѣстнаго общественнаго управленія.

Порядокъ, тишина, благоустройство и благочиніе государства были куплены дешевой цѣной, а именно тѣмъ, что французскіе короли предали французскому дворянству въ полное хозяйственное распоряженіе французское крестьянство.

Это положеніе вещей продолжалось до XVIII столѣтія. Напрасно взывали нѣкоторые государственные люди и политическіе писатели (Vauban, Quesnay) о пощадѣ крестьянъ; ихъ краснорѣчивыя предостереженія въ родѣ знаменитой фразы pauvres paysans, pauvre royaume—pauvre royaume, pauvre roi принимались сочувственно и повторялись съ восторгомъ какъ всякое удачное изрѣченіе принимается во Франціи; но самое зло уже коренилось такъ глубоко, что никто не надѣялся его исправить; тщеславное придворное дворянство продолжало расточать свое состояніе въ безумной роскоши, крестьянство продолжало бѣднѣть, государст-

венная казна скудѣть и всѣ малые и великіе, не видя исхода, не чая исправленія, ожидали спасенія отъ Божьей милости, именемъ коей царствовали эти безобразные порядки стараго свѣта (ancien régime).

Божья милость наконецъ и проявилась, но не въ томъ видѣ, какъ ее ожидали.

Ударила французская революція, и однимъ изъ первыхъ ея дѣйствій была отмѣна всѣхъ крѣпостныхъ и вотчинныхъ правъ; и здѣсь то слѣдуетъ замѣтить, что упрекъ, обыкновенно дѣлаемый французскимъ демагогамъ, что они потрясли и сокрушили право собственности, совершенно не заслуженъ и несправедливъ.

Первыя мѣропріятія національнаго собранія были вполнѣ разумныя и умѣренныя, помѣщичьи права предполагалось раздѣлить на двѣ категоріи: одни—подлежащія выкупу, другія—отмѣняемыя безъ вознагражденія. Декретомъ 4 августа 1789 г. ст. 1 установлено: L'assemblée nationale décrète que dans les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la servitude personelle sont abolis sans indemnité et tout autre déclarés r a c h e t a b l e s.

Выкупную ссуду назначалось расчитывать по весьма высокой пропорціи, помножая годовой доходъ на 30, между тѣмъ какъ въ Германіи онъ помножается на 18—20, а въ Россіи по выкупному положенію на 16²/₃.—И такъ еслибы помѣстное дворянство приняло эти основанія, и чистосердечно содѣйствовало къ ихъ примѣненію, то оно бы вышло не только благополучно, но и съ явною выгодою изъ угрожавшаго ему кризиса. Но вмѣсто того, чтобы приложить старанія къ проведенію соціальныхъ реформъ, оно возопило гласомъ веліимъ, смутившемъ всѣ аристократическіе классы стараго свѣта, о грабительствѣ и нарушеніи правъ собственности, и вмѣсто того, чтобы противодѣйствовать на мѣстахъ, въ провинціи увлеченіямъ кровожадныхъ террористовъ, бѣжало за границу и ополчилось противъ своего отечества.

Поэтому нельзя не признать, что з е м л е в л а д ѣ н і е во Ф р а н ц і и было разрушено не революціей, а эмигра-

ціей: принципы, провозглашенные первой были вполнѣ справедливые, разумные, даже черезъ чуръ выгодные для помѣщиковъ; они не могли быть проведены потому собственно, что изъ двухъ сторонъ, между коими должно было произойти разбирательство, одна, дворянство, бѣжала, предавъ все дѣло соціальнаго перерожденія въ руки несвѣдущихъ среднихъ классовъ. Въ виду этого постыднаго бѣгства и измѣннических происковъ первоначальное направленіе должно было измѣниться по необходимости; выкупная операція не могла состояться и крестьянская реформа, задуманная правильно, предпринятая чистосердечно, внезапно приняла революціонный характеръ, сначала въ силу законовъ 25 августа 1792 г. и 17 іюля 1793 г., установившаго обязательный курсъ выкупныхъ облигацій и впослѣдствіи черезъ конфискацію всѣхъ имуществъ эмигрантовъ. Но самыя числа этихъ узаконеній доказываютъ, что въ теченіи 3 лѣтъ съ 4 августа 1789 г. по 25 августа 1792 г. умѣренныя предложенія перваго національнаго совѣта имѣли верхъ и что раззореніе французскаго дворянства послѣдовало не прежде какъ, когда оно собственноручно отреклось отъ своего отечества и стало въ ряды враговъ, отстаивая подъ видомъ личной преданности королю свои сословныя, феодальныя преимущества.

Конфискація дворянскихъ имѣній порѣшила во Франціи однимъ почеркомъ пера многосложный вопросъ о регулированіи повинностей, коимъ Германія прилежно занимается уже болѣе 100 лѣтъ; съ того времени устройство крестьянскаго быта считалось во Франціи дѣломъ порѣшеннымъ и такъ мало обращало на себя вниманіе парижской публики, что когда въ 1848 г. представились новыя требованія отъ имени низшихъ классовъ народа, высшее и среднее французское общество приняло ихъ съ такимъ же малодушнымъ страхомъ и съ такимъ же отвращеніемъ какъ дворянство въ 1789 г. приняло заявленіе объ отмѣнѣ патрімоніальныхъ правъ.

Дѣло это однако и во Франціи надо признать далеко неоконченнымъ и французскій комунизмъ выражаетъ именно протестъ

народа противъ превратныхъ и двусмысленныхъ оснований, на коихъ устроена современная французская сельская община, la commune.

Съ первыхъ дней революціи или, вѣрнѣе сказать, съ того дня какъ помѣстное дворянство отлучилось отъ общественнаго быта своего народа, комунальныя учрежденія во Франціи ногнались за двоякою цѣлію: съ одной стороны они должны были, по понятіямъ того времени, развязать личную самодѣятельность, эманципировать частныя лица отъ всякаго стѣсненія и между прочимъ отъ круговой отвѣтственности общиннаго владѣнія, съ другой же, по образу мыслей революціонныхъ централизаторовъ, комуна, чтобы служить прочнымъ орудіемъ верховной власти, должна была сохранить свою внутреннюю связь, хозяйственную или административную и имѣть въ самой себѣ довольно прочности, чтобы дать нужную опору демократическому духу противъ сословныхъ домогательствъ и аристократическихъ притязаній.

Этой двоякой цѣли предполагали достигнуть посредствомъ такихъ мѣръ, которыя бы закрѣпили общинныя владѣнія (les communaux) за комунами, но самое пользованіе эксплуатаціею распредѣлили бы между домохозяевами по жеребьевымъ участкамъ (lots). Въ этомъ смыслѣ изданъ былъ code rural (loi de 26 sept. 1791); онъ провозгласилъ во первыхъ высшимъ принципомъ свободу всякаго имущества: toute propriété est libre comme les personnes qui l'habitent, далѣе нераздѣльность и неотчуждаемость общинныхъ угодій, наконецъ право и обязанность правительства наблюдать за всѣми комунальными имуществами, регламентировать ихъ управленіе, распредѣлять между членами комуны право пользованія и владѣнія. Французская община такимъ образомъ сохранила отчасти свою хозяйственную, поземельную связь, но не въ формѣ самостоятельнаго права, а въ видѣ обязательнаго владѣнія, обезпечивающаго уплату податей и повинностей, подъ непосредственнымъ контролемъ правительства и мѣстныхъ начальствъ. Впослѣдствіи это общее правило было нѣсколько разъ подтверждено и разъяснено: code forestier art. 92 запретилъ безусловно

всякій раздѣлъ общихъ лѣсовъ, Avis du conseil d'état 1838 г. предписалъ префектамъ ни въ какомъ случаѣ не допускать раздѣла комунальныхъ угодій; они признавались неотъемлемой собственностію комуны какъ юридическаго лица, но члены общества не имѣли права пользоваться и распоряжаться ими безъ вѣдома начальства, такъ что въ сущности эти французскіе biens communaux скорѣй могутъ быть названы государственными имуществами, приписанными къ комунамъ для покрытія нѣкоторыхъ предметовъ общественныхъ расходовъ.. [10]).

Изъ этого общаго начала вытекаетъ и послѣдствіе, что всякое право пользованія общественными угодьями должно быть съ точностію опредѣлено и регламентировано и эта регламентація и составляетъ главный предметъ сельскаго и лѣснаго уставовъ (code rural, code forestier); по нимъ различаются слѣдующія права пользованія:

Allotissements—оброчное содержаніе.

Parcours—право прогона.

Vaine pâture—право выгона.

Affouages—пользованіе лѣсомъ для топлива.

Allotissements означаетъ право каждаго члена общества получать въ оброчное содержаніе извѣстный участокъ (lot) общественныхъ угодій за годовую плату (redevance annuelle), поступающую въ комунальный фондъ; эти lots въ прежнія времена сдавались въ пожизненное и даже въ наслѣдственное пользованіе; по новѣйшимъ узаконеніямъ долгосрочныя сдачи запрещаются (Arrêt du 10 avril. 1852) и участки сдаются на 3, 6 и 9 лѣтъ; 30-лѣтній срокъ допускается только въ крайнемъ случаѣ, когда никакого другаго способа эксплуатаціи не представляется. Къ такому круговому пользованію допускаются всѣ осѣдлые жители (être établis ou tenir ménage dans la commune); прежнее правило, что осѣдлость считается по прошествіи 1 года постояннаго жительства, нынѣ отмѣнено. Условія и контракты составляются муниципальнымъ совѣтомъ съ утвержденіемъ мэра или префекта. Рас-

предѣленіе арендныхъ участковъ производится по дымамъ (distribution par feux).

Право прогона и выгона (droit de parcours et de pâture) означало по древнимъ французскимъ coutumes право сельскихъ жителей прогонять и выгонять свой скотъ, но только доморощенный (bestiaux de leur cru et non de leur usage) черезъ поля и луга сосѣднихъ деревень (de clocher à clocher) послѣ уборки хлѣбовъ и травъ. Во многихъ мѣстностяхъ кромѣ того существовало право grasse pâture въ отличіе отъ vaine pâture, состоявшее въ томъ, что нѣкоторымъ почетнымъ прихожанамъ (communiers de la paroisse) и землевладѣльцамъ (seigneurs) предоставлялось пасти скотъ и на некошенныхъ лугахъ сосѣднихъ хозяевъ и селеній, право, соотвѣтствующее нѣмецкому Blumensuchrecht. Code rural 1791 г. подтвердило эти общинные обычаи, но только условно (le droit de parcours et de vaine pâture continuera provisoirement, fondé sur un titre ou sur une possession autorisé par les lois et coutumes). Прочія статьи этого устава посвящены точнѣйшему и самому мелочному регулированію этихъ правъ. Искуственные луга прогону и выгону не подлежатъ (art. 9). Число скота, принимаемаго на общее пастбище опредѣлено по домохозяевамъ (chefs de famille) и на каждаго положено по 6 штукъ овецъ и 1 коровѣ съ теленкомъ (six bêtes à laines et une vache avec son veau art. 14). Вмѣстѣ съ тѣмъ дозволяется отдѣльнымъ домохозяевамъ огораживать свои участки (le droit de clore ses héritages résulte essentiellement de celui de propriété art. 4). На огороженные участки право прогона и выгона не простирается (art. 5, 7). Огороженнымъ (clos) признается всякое владѣніе, окруженное заборомъ или стѣной въ 4 фута вышины или рвомъ такой же ширины (art. 6). Права прогона и выгона могутъ быть выкупаемы (rachetables) между частными лицами, но комуна не имѣетъ права ихъ отмѣнить; conseil municipal не можетъ даже самъ собой принимать никакихъ мѣръ по этому предмету и въ случаѣ, если онъ признаетъ нужнымъ ограничить число скота, выпускаемаго на общій выгонъ, то жители могутъ

аппелировать префекту, рѣшеніе коего признается окончательнымъ (arrêté du 19 octobre 1853).

Лѣсные сервитуты были во Франціи до временъ революціи многочисленны и разнообразны: marronage ou pesselage право въѣзда въ строевые лѣса, affouage право пользованія дровянымъ лѣсомъ, panage ou pacage право пасти въ лѣсахъ рогатый скотъ, glanage тоже право для свиней. Всѣ таковыя права не были формально отмѣнены, но подверглись общему пересмотру и кодификаціи въ code forestier 21 мая 1827 г.; по уставу этому лѣсные сервитуты подъ общимъ названіемъ droits d'usage подлежатъ разверстанію и выкупу добровольному (de gré à gré) и обязательному (en cas de contestation par les tribunaux art. 63). Эта операція называется cantonnement. Право выгона въ лѣсахъ подлежитъ очень строгимъ правиламъ; изъ лѣсныхъ дачъ выдѣляются заказныя рощи (bois défensables); породы скота подробно исчислены, козамъ и свиньямъ лѣсныя пастбища запрещены (art. 61—85). Пользованіе лѣсомъ для топлива подраздѣляется на рубку съ корня (chauffage) и уборку валежника и бурелома (bois mort, sec et gisant). Въѣзжіе лѣса, какъ казенные, такъ и частные, доселѣ сохранили во Франціи свой прежній характеръ; право пользованія считалось принадлежностію общинъ и разверстка между участниками производится оффиціально (d'office) по предложенію мэра и распоряженію conseil municipal (art. 82).

Независимо отъ въѣзжихъ лѣсовъ, большей частію принадлежащихъ казнѣ (forêts d'état) имѣются при нѣкоторыхъ комунахъ и общинныя лѣсныя дачи (bois des communes ou bois en jouissance communale). Онѣ по закону признаются нераздѣльными и разверстаніе допускается только въ томъ случаѣ, если въ одной лѣсной дачѣ имѣютъ участки нѣсколько общинъ (art. 92). Управленіе поручено казеннымъ чиновникамъ: лѣсничіе отводятъ лѣсосѣки (les coupes), мэръ производитъ разверстку лѣсныхъ произведеній и пастбищъ между общинниками, учитываетъ скотъ,

назначаетъ время выпуска и дороги для прогона, надзоръ за лѣсомъ порученъ сторожамъ, gardes forestiers.

Изъ этого очерка комунальной организаціи видно, что крестьянская реформа во Франціи остановилась, можно сказать, на полдорогѣ. Главный принципъ революціи 1789 года, освобожденія частныхъ лицъ и частныхъ имуществъ отъ всякаго стѣсненія былъ сначала примѣненъ къ разверстанію общинныхъ угодій и къ выкупу сервитутовъ. Но впослѣдствіи только выкупъ былъ продолженъ и доведенъ до окончанія. Относительно же разверстанія и перехода отъ общиннаго къ участковому владѣнію французское правительство вскорѣ почувствовало неудобство безусловно примѣнить принципъ частнаго владѣнія и отмѣнить общинное. Число кадастровыхъ земельныхъ участковъ возрастало такъ быстро, что въ 1842 г. на 32 милліона жителей и 40 милліоновъ гектаровъ считалось участковъ 126.210,194. На одинъ участокъ въ средней стоимости приходилось около $^{1}/_{3}$ гектара или 0,30 десятины. На одного жителя около 4 участковъ. Эта чрезмѣрная дробность и чрезполосность вскорѣ указали необходимость пріостановить разверстаніе общинныхъ имуществъ. Узаконенія 1792 года, провозгласившія неотчуждаемость комунальныхъ угодій, были впослѣдствіи дополнены судебными рѣшеніями (1838 г.) и лѣснымъ уставомъ (1828), установившими общія правила, нынѣ дѣйствующія во Франціи, что общинныя имущества и сервитуты (les biens communaux et droits d'usage) могутъ быть выкупаемы частными лицами, но что самыя имущества и въѣзжіе лѣса раздѣлу ни въ какомъ случаѣ не подлежатъ и остаются неприкосновенною общинною собственностію, сдаваемою въ частное пользованіе или оброчное содержаніе по распоряженію муниципальнаго совѣта и мэра, подъ наблюденіемъ казенной стражи и лѣсныхъ чиновниковъ и на основаніи правилъ, узаконенныхъ въ уставахъ сельскомъ и лѣсномъ [11]).

Англія. Если мы изложили довольно ясно отношенія крестьянъ къ землевладѣльцамъ въ Германіи и Франціи, то изъ нашего описанія должно выдѣлиться, какъ самая рѣзкая черта, то

соображеніе, что въ обѣихъ этихъ странахъ сельскіе жители первоначально раздѣлялись на людей вольныхъ и крѣпостныхъ, но что по мѣрѣ того какъ расширялось и утверждалось право вотчинныхъ суда и расправы, первые были притянуты къ подсудности землевладѣльцевъ, постепенно вошли въ ихъ кругъ власти, утратили свою самостоятельность и сохраняя номинально права свободнаго состоянія, въ дѣйствительности наравнѣ съ крѣпостными во всѣхъ имущественныхъ и хозяйственныхъ своихъ отношеніяхъ закабалились вотчиннымъ землевладѣльцамъ.

Въ Англіи ходъ былъ обратный: вольные люди выручили крѣпостныхъ, личная свобода восторжествовала надъ землевладѣльческимъ властолюбіемъ и изъ многоразличныхъ видовъ рабства, освоившихся въ прочей Европѣ, крѣпостнаго права, вотчинной полиціи, патримоніальнаго суда къ счастію Англіи ни одно не принялось на свободной почвѣ Великобританскаго королевства. — Впрочемъ исходное положеніе сельскихъ сословій было и въ Англіи такое же, какъ въ остальной Европѣ.

Немедленно по нашествіи нормановъ образуются три класса сельскихъ обывателей: thanes—землевладѣльцы, villani—вольные люди, водворенные на помѣщичьихъ земляхъ, и servi — крѣпостные. Личныя стремленія землевладѣльческихъ классовъ были также совершенно подобны европейскимъ; но обстоятельства были другія. Дружина норманская была малочисленна; по оффиціальному кадастру XI столѣтія (Domesdaybook) при Вильгельмѣ II всѣхъ вотчинниковъ въ Англіи (tenantes in capite, proprietors) считалось 1400 [12]). Подъ ними на разныхъ условіяхъ и повинностяхъ обитали на тѣхъ же земляхъ — около 200.000 оброчниковъ арендаторовъ, земледѣльцевъ, огородниковъ (subtenentes, villani, sochmani, bordarii, cottarii) и 25.146 крѣпостныхъ (servi). Пространства земель, доставшихся этимъ 1400 дружинникамъ были необъятны и заключали въ себѣ всю нынѣшнюю территорію Англіи и княжества Валлисъ, то есть около 13.320.000 десятинъ. Нѣкоторые изъ лордовъ владѣли цѣлыми графствами, Earl of Moreton имѣлъ 793 хутора или фермъ, Earl of allen

442, William Warrens 28; въ цѣломъ графствѣ Norfolk было только 60 землевладѣльцевъ. Стеченіе всѣхъ этихъ обстоятельствъ малочисленности землевладѣльческаго сословія, чрезмѣрнаго расширенія помѣстій и малонаселенности всей страны вообще, поставило англійскихъ лордовъ въ особое, двусмысленное положеніе: среди несмѣтныхъ своихъ владѣній они нуждались въ рабочей силѣ; присвоивъ себѣ насильственно все достояніе англо-саксовъ, они жили скудно въ пустынныхъ своихъ помѣстьяхъ и съ самыхъ первыхъ дней политическаго существованія почувствовали среди упоенія власти истинну, проникшую очень недавно въ сознаніе другихъ аристократическихъ классовъ—зависимость капиталовъ отъ рабочихъ силъ, землевладѣнія отъ земледѣлія, собственниковъ отъ чернорабочихъ. Эти соображенія или вѣрнѣе сказать этотъ хозяйственный расчетъ имѣлъ роковое вліяніе на всѣ соціальныя отношенія Англіи; высшіе классы завладѣли всей территоріей, обезземелили всѣхъ прочихъ обывателей но въ то же время вынуждены были искать ихъ труда, покровительствовать свободному движенію рабочихъ силъ, потому собственно, что безъ этого содѣйствія эксплуатація крупныхъ помѣстій была невозможна и непосредственное завѣдываніе столь обширными хозяйствами немыслимо.

Побужденія эти, разумѣется, были только инстинктивныя и смутныя, какъ всякое начальное направленіе; они впослѣдствіи превратились въ разумное сознаніе равноправности и свободы, но въ первыя времена политическаго устроенія Англіи сословіе землевладѣльцевъ было съ одной стороны слишкомъ слабо по своему составу, чтобы противодѣйствовать королевской власти и народной массѣ, и съ другой слишкомъ разсѣянно въ обширныхъ своихъ владѣніяхъ, чтобы не дорожить сельскими обывателями и не привлекать ихъ для воздѣлыванія пустыхъ своихъ земель.

Весь послѣдующій ходъ событій объясняется этими соображеніями.

Феодальная система англійская была основана на совершенно другомъ принципѣ, чѣмъ европейская. Король признавался

собственникомъ всей территоріи и ни съ кѣмъ никогда не дѣлился верховнымъ правомъ землевладѣнія. Лорды держали земли подъ королемъ (tenant in capite). Различіе между леномъ и феодомъ, помѣстьемъ и вотчиной въ англійскихъ понятіяхъ не существовало; всѣ земли признавались feodum короля. Люди, селившіеся на частныхъ помѣстьяхъ (subtenentis), поступали подъ власть помѣщиковъ, но всѣ вмѣстѣ въ высшей инстанціи были подвластны королю, верховному собственнику, который такимъ образомъ никогда не терялъ права чинить судъ и расправу по всѣмъ имущественнымъ дѣламъ всѣхъ подданныхъ Великобританіи.

Такимъ образомъ lord и villain въ Англіи никогда не вышли изъ общей правительственной подсудности; первый, владѣя помѣстьемъ (manor), исправлялъ за него коронную службу, второй villain, поселяясь въ предѣлахъ помѣстья, подчинялся лорду въ тѣхъ же служебныхъ повинностяхъ, становился въ милицію подъ предводительствомъ своего помѣщика, но къ частнымъ службамъ и работамъ въ пользу владѣльца не былъ обязанъ; этотъ второй разрядъ владѣнія называется freetenure или freehold; люди, поселенные на нихъ — sochmani, freeman; они соотвѣтствуютъ французскимъ hommes libres, нѣмецкимъ Freiebauern, но съ тою разницей, что уже съ древнѣйшихъ временъ были приняты подъ покровительство закона и образовали особое свободное и полноправное состояніе.

Рядомъ съ ними были и крѣпостные, кабальные (servi), не владѣвшіе никакимъ имуществомъ и приписанные какъ невольники къ тѣмъ же помѣстьямъ; но это личное рабство исчезаетъ безъ слѣда въ древнѣйшія времена англійской исторіи; уже въ XI столѣтіи slavery, рабство признается противузаконнымъ, повинности крѣпостныхъ людей опредѣляются инвентарями (customs), для разбирательства ихъ назначаются особыя присутствія (customary court), запрещается владѣльцамъ срывать крестьянскіе дворы и при Генрихѣ VII отмѣняется право отбирать подъ господскія

усадьбы и фермы (enclosures and farms) земли, занятыя усадьбами мелкихъ оброчниковъ.

Въ 1181 г. изданъ уставъ Assize of arms, по коему sochemen, то есть обязанные поселяне, призываются къ военной службѣ наравнѣ съ лордами, на земляхъ коихъ они сидятъ; служба распредѣляется по пространству владѣнія и съ этого времени возникаетъ правило, сдѣлавшееся впослѣдствіи кореннымъ закономъ всѣхъ податныхъ и общественныхъ системъ Англіи, что право и обязанности и вообще соціальное положеніе каждаго отдѣльнаго лица опредѣляется не по праву собственности, а по пространству владѣнія, коимъ онъ пользуется и по доходности имущества, которое онъ занимаетъ, эксплуатируетъ, держитъ.

Исторію сельскаго быта въ Англіи можно подраздѣлить на три періода, первый до XVII столѣтія, второй съ XVII по XIX вѣкъ и третій съ 1832 года по настоящее время. Въ первый періодъ, который идетъ до изданія статута 1672 г., совершается постепенный переходъ отъ первобытнаго, крѣпостнаго и рабскаго состоянія къ полноправности и уравненію всѣхъ сословій. Лорды, какъ мы выше объяснили, были поставлены съ самыхъ первыхъ дней своего водворенія въ такое положеніе, что болѣе нуждались въ помощи другихъ сельскихъ обывателей для воздѣлыванія земель, чѣмъ эти послѣдніе въ средствахъ пропитанія и мѣстахъ жительства; по этому первое и самое стѣснительное право помѣщичьей власти, право выселять крѣпостныхъ, отказывать имъ въ содержаніи земель, на коихъ они однажды поселились, право, сохранившееся въ Германіи подъ названіемъ das Legen der Bauernhöfe до XVIII вѣка исчезло въ Англіи незамѣтно въ XII или XIII столѣтіи по собственному побужденію вотчинниковъ, не находившихъ никакого расчета выселять людей, трудъ коихъ былъ для нихъ необходимъ; по тѣмъ же самымъ причинамъ они озаботились своевременно объ улучшеніи быта обязанныхъ поселянъ, отреклись отъ права возвышать крестьянскія повинности по произволу, подвели всѣ господскія, тягловыя обязанности (customs) подъ общее обычное право (custom is the life of common law),

завели инвентарныя описи (controll) и, выдавая изъ этихъ выписей копіи (copy) своимъ оброчникамъ, возвели всѣхъ крѣпостныхъ и подвластныхъ людей въ самостоятельныхъ, хотя и обязанныхъ владѣльцевъ, принявшихъ названіе copyholders, и на основаніи выданныхъ имъ копій инвентарныхъ актовъ, пользовавшихся правомъ законнаго владѣнія или пользованія.

Это было первое дѣйствіе освобожденія низшихъ классовъ, дѣйствіе не законодательное и не формальное, отрицательный актъ патримоніальной власти, отказывающейся по благоразумію отъ преимуществъ, столько же стѣснительныхъ для поселянъ сколько и вредныхъ для самой земледѣльческой культуры. Въ то же время и королевская власть вступилась за прежнихъ villains, переименованныхъ въ copyholders и такъ какъ всѣ земли считались государственными, то государи окончательно признали вольными всѣхъ людей, занимавшихъ эти земли и въ обезпеченіе ихъ хозяйственныхъ выгодъ установили, что земли сдаются не иначе, какъ въ долгосрочное содержаніе не менѣе 40 лѣтъ. Такимъ образомъ уже въ XIII столѣтіи крѣпостная зависимость исчезаетъ въ отношеніи всѣхъ домохозяевъ, занимавшихъ какую либо часть государственной территоріи; всѣ поселяне вольны, всѣ повинности опредѣлены, всякій искъ подсуденъ общимъ судебнымъ мѣстамъ и присяжнымъ, всякая обида подлежитъ преслѣдованію и крестьянская реформа, въ томъ смыслѣ, какъ разумѣли ее на континентѣ, совершена.

Но въ сторонѣ отъ этихъ преобразованій осталась еще огромная масса того-же простонародья (villains), а именно всѣ тѣ, которые не успѣли пріобрѣсти осѣдлость, снять земли, завестись домами и хозяйствами, весь классъ неимущихъ. До нихъ благіе виды землевладѣльцевъ не касались и попеченіе правительства не простиралось; происходя изъ тѣхъ же покоренныхъ и ограбленныхъ англо-саксовъ, какъ и оброчники, но по случайнымъ обстоятельствамъ лишенные осѣдлости, они еще долго оставались крѣпостными (serfs, thralls), какъ будто забытые среди организаціи поземельнаго владѣнія, въ коемъ они не участвовали. Личное ихъ осво-

божденіе производилось постепенно, по частной инціативѣ владѣльцевъ (manumissions) и подъ особымъ попеченіемъ духовенства, провозгласившаго уже въ XII столѣтіи противность крѣпостнаго права христіанскому ученію. Но соціальное ихъ положеніе было жалкое, и первыя попытки къ устройству ихъ быта начались только въ XIV столѣтіи. Подобно тому какъ villains переименованы были въ copyholders, такъ и serfs приняли облагороженное названіе labourers и подъ этимъ именемъ изданъ былъ статутъ 1350 г. (Statute of labourers), замѣчательный какъ первое узаконеніе, учредившее въ Европѣ и во всемъ мірѣ трудъ на вольномъ основаніи. Впрочемъ, какъ мы уже объяснили въ 8-ой главѣ, эти основанія воли не были либеральны и трудъ еще долго не былъ вполнѣ воленъ даже и въ Англіи; labourers, поденщики подлежали очень стѣснительнымъ правиламъ для жительства, принимались въ приходы не иначе, какъ по особымъ свидѣтельствамъ, выселялись по усмотрѣнію мѣстныхъ властей; но собственно крѣпостной трудъ былъ отмѣненъ этимъ статутомъ окончательно; барщина (servitia) прекратилась; всякому рабочему, вольному и не вольному, обезпечена плата (wages), и право иска поденной платы съ того же времени признано было за всѣми, не только по обычаю (common law), но и по положительному закону (Statute law). [13])

Этотъ первый періодъ реформъ заканчивается статутомъ Карла II 1672 года, въ которомъ сведены и обнародованы всѣ предъидущія преобразованія; по оному всякія личныя повинности, происходящія изъ прежнихъ феодальныхъ отношеній, отмѣнены, также упразднены разныя службы и пошлины, отбываемыя оброчниками и крѣпостными въ пользу владѣльца и короля, какъ верховнаго землевладѣльца (all tenures of the king in capite), наконецъ отмѣнены въ силу того-же начала уравненія и разныя частныя судилища и мѣстныя судопроизводства, еще сохранившіяся въ преданіяхъ и обычаяхъ, хотя дѣйствіе ихъ на практикѣ уже давно прекратилось.

Законъ 1672 г. былъ первый, хотя и не полный, актъ освобожденія низшихъ классовъ отъ крѣпостнаго и патримоніальнаго

рабства, первый во всемъ мірѣ. Онъ замѣчателенъ тѣмъ, что порѣшилъ однимъ разомъ и личное подданство сельскихъ обывателей (servage, Leibeigenschaft) и вотчинную, патримоніальную ихъ зависимость отъ суда и расправы землевладѣльцевъ (Gutsherrgerechtigkeit) и отмѣнилъ всѣ эти повинности безъ вознагражденія, безъ выкупа, признавая ихъ по существу злоупотребленіями власти, не дающими права на вознагражденіе.

Освобожденіе однако было не полное, потому что поселяне оставались еще въ обязанныхъ отношеніяхъ къ вотчинникамъ, и этотъ второй актъ реформы и составляетъ второй періодъ, продолжавшійся съ XVII по XIX столѣтіе.

Въ началѣ XVIII столѣтія взаимное положеніе землевладѣльцевъ и поселянъ было слѣдующее: послѣдніе, прежніе villains, нынѣшніе copyholders въ политическомъ отношеніи совершенно сравнялись съ лордами, ихъ условное владѣніе подъ защитою закона и суда превратилось въ безсрочное пользованіе, ихъ повинности, однажды опредѣленныя, не могли быть возвышены, самое пользованіе copyhold постепенно смѣшалось съ freehold, означающимъ вольное владѣніе, и выраженіе tenure, оброчное содержаніе съ новымъ словомъ estate полная собственность.

Подвластность ихъ землевладѣльцамъ выражалась только въ поземельной платѣ, установленной древними инвентарями (customs), и плата эта при возвышеніи цѣнностей на всѣ продукты сдѣлалась совершенно ничтожной, почти номинальной.

Лорды землевладѣльцы вскорѣ почувствовали, что двусмысленное положеніе, водворившее на помѣщичьихъ земляхъ вѣчно-обязанныхъ поселянъ, повинности коихъ не могли быть возвышены, что положеніе это ненормальное и непреложное, крайне для нихъ стѣснительно и убыточно; но повинуясь практическому смыслу, который ни въ какомъ случаѣ не измѣняетъ англичанамъ, они не покушались, какъ аристократическіе классы другихъ странъ, нарушить права, освященныя давностію и обычаемъ и оставляя однодворцевъ (copyholders) спокойными обладателями угодій, нѣкогда считавшихся помѣщичьими, обратили все вниманіе на то сообра-

женіе, чтобы оградить прочія свои владѣнія на будущее время отъ подобнаго же захвата; они прибѣгли къ новому способу эксплуатаціи, къ арендованію: всѣ тѣ участки, которые еще не были заселены, стали сдаваться условно, по контрактамъ, на сроки. Этотъ видъ владѣнія назывался leasehold; самое условіе lease, арендаторы leaseholders.

Изъ нихъ впослѣдствіи образовался третій разрядъ сельскихъ обывателей farmers (фермеры), имѣвшій въ новѣйшее время огромное вліяніе на развитіе земледѣлія въ Англіи и на весь складъ сельскаго общественнаго быта.

Leaseholders подраздѣлялись на нѣсколько разрядовъ по формѣ и содержанію своихъ арендныхъ условій: tenants for years—срочные фермеры, снимавшіе земли въ годы, tenants by will, которымъ хозяинъ могъ отказать во всякое время по усмотрѣнію, tenants by suffernce, арендующіе безъ всякаго контракта по подразумѣваемому согласію землевладѣльца или по предположенію, что если онъ допускаетъ (терпитъ) продолженіе аренды, то и согласенъ на прежнія кондиціи и плату.

Очевидно, что подобная шаткость и неопредѣленность арендныхъ сдѣлокъ возможна только въ такой странѣ, гдѣ всѣ права и обязанности разбираются гласно, судомъ печати и присяжныхъ, какъ въ Англіи, и этимъ отчасти и объясняется преуспѣяніе фермерскихъ хозяйствъ, не смотря на широкій, почти безграничный произволъ, предоставленный лордамъ—землевладѣльцамъ при таковыхъ кондиціяхъ.

Но тѣмъ не менѣе этотъ классъ leaseholders, позднѣе переименованный въ farmers, послужилъ главнымъ орудіемъ для упроченія общественнаго и политическаго могущества англійской gentry, достигшей полнаго своего развитія въ XVIII столѣтіи; съ замѣчательной предусмотрительностію предугадывая неизбѣжный переворотъ, заставшій въ расплохъ землевладѣльцевъ другихъ странъ, предвидя, что рано или поздно, добровольно или обязательно придется уступить земли, занимаемыя прежними обязанными поселянами, англійскіе лорды заблаговременно отреклись отъ всякихъ

притязаній на подвластность прежнихъ своихъ оброчниковъ, и продолжая собирать съ нихъ номинальную плату, превратившуюся въ ничтожный сборъ, въ дѣйствительности предоставили имъ полную собственность занимаемыхъ ими угодій, и какъ будто махнувъ рукой на нихъ и на всѣ прочія феодальныя свои преимущества — быстрой перемѣной фронта обратились въ ту сторону, откуда еще могла угрожать опасность и которую еще можно было оградить, къ тѣмъ землямъ, которыя оставались въ непосредственномъ ихъ распоряженіи.

На нихъ они основали раціональную эксплуатацію, основанную на вольномъ договорѣ (tenant of the will of the lord), и всѣ усилія свои устремили къ тому, чтобы подчинить себѣ этихъ вольныхъ фермеровъ, которые и сдѣлались въ ихъ рукахъ послушными, но вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣятельнѣйшими агентами аристократической реакціи.

Одновременно со введеніемъ фермерства и въ томъ-же XVIII столѣтіи приступлено было подъ вліяніемъ тѣхъ-же землевладѣльческихъ интересовъ и къ устройству быта низшаго разряда сельскихъ обывателей, безземельныхъ и неимущихъ, нѣкогда называемыхъ крѣпостными (serfs, villains), впослѣдствіи переименованныхъ въ хлѣбопашцевъ (labourers), и въ XVIII столѣтіи уже являющихся бездомными батраками и бродягами, rogues и vagabonds.

Повидимому, англійскія nobility и gentry уже въ прошломъ столѣтіи убѣдились, что лишивъ хлѣбопашцевъ земель, они, землевладѣльцы должны взять ихъ на свое попеченіе и призрѣніе, и весь XVIII вѣкъ проходитъ въ тяжкихъ усиліяхъ устроить это призрѣніе, остановить бродяжничество, регламентировать мѣстожительство и приписку къ обществамъ и приходамъ бездомныхъ земледѣльцевъ.

Settlement-act установляетъ мелочныя и крайне стѣснительныя правила о пріемѣ и увольненіи прихожанъ, не имѣющихъ осѣдлости.

Wagrants-act узаконяетъ, что всякій рабочій, не имѣющій

хозяйства въ приходѣ, можетъ быть высланъ изъ онаго, если въ теченіи 40 дней не пріискалъ себѣ должности и жительства.

Poor-law даетъ право мировому судьѣ выселять изъ своего участка всякаго неимущаго, если онъ опасается, что пропитаніе его не обезпечено.

Такимъ образомъ въ исходѣ XVIII и въ началѣ XIX столѣтія землевладѣніе въ Англіи успѣло устроить свое положеніе несравненно лучше и прочнѣе чѣмъ на континентѣ: — съ одной стороны оно имѣло предосторожность, какъ будто въ предвѣдѣніи ожидаемыхъ переворотовъ и крушеній, отречься отъ тщеславныхъ и суетныхъ привиллегій феодальнаго владычества, коимъ такъ безразсудно дорожили французскіе эмигранты и нѣмецкіе рыцари, и съ другой съумѣло оберечь свои хозяйственные, имущественные интересы, устроивъ ихъ въ двухъ отношеніяхъ: долгосрочными 99 лѣтними контрактами лорды землевладѣльцы приковали къ своей правительственной колесницѣ многочисленный классъ фермеровъ и въ тоже время драконовскими законами закрѣпили на мѣстахъ жительства подъ строжайшимъ надзоромъ мировыхъ судей, изъ ихъ среды выбираемыхъ, всѣхъ бродягъ — населеніе чернорабочихъ, трудъ коихъ, вольный по закону, сдѣлался по нуждѣ обязательнымъ.

Эти двѣ цѣли, послѣдовательно преслѣдуемыя въ теченіи цѣлаго столѣтія, были вполнѣ достигнуты, когда разразилась надъ ошеломленной Европой французская революція. На запросы и вызовы континентальныхъ демагоговъ англичане самодовольно отвѣчали, что политическое равенство, коего прочіе народы домогались среди кровавыхъ смутъ, уже издавна введено и вписано въ англійскій законъ и что патримоніальныя, сословныя привиллегіи, объ отмѣнѣ коихъ шли рѣчи, мятежи и казни, въ Англіи никогда не существовали.

И дѣйствительно англійскій народъ былъ вполнѣ вольный по закону, равный передъ судомъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ хозяйственныя и поземельныя отношенія устроились такъ, что простой народъ находился въ состоя-

нія, очень близко подходящемъ къ крѣпостному; онъ тоже былъ закрѣпленъ только не за владѣльцами, а за приходскими обществами, въ чертѣ погоста (parish) пользовался вольнымъ трудомъ, правомъ перехода и судомъ по закону, но коль скоро переходилъ за предѣлы того общества, къ коему приписанъ, то подпадалъ подъ произвольную расправу мѣстныхъ земскихъ и мировыхъ начальствъ, судился какъ бродяга, выселялся по усмотрѣнію и въ качествѣ неимущаго, могъ быть арестованъ и посаженъ въ workhouse собственно по винѣ своей бѣдности и по подозрѣнію, что не имѣетъ средствъ пропитанія.

Это положеніе вещей находило кромѣ землевладѣльцевъ еще сильную поддержку въ духовенствѣ, которое не менѣе помѣщиковъ заинтересовано было въ сохраненіи въ приходѣ рабочихъ силъ и обязательныхъ отношеній, изъ коихъ извлекались значительные церковные доходы: къ церквамъ приписаны были имѣнія, называемыя franc almoign, обыватели коихъ исправляли въ пользу причта разныя повинности, дорожныя и строительныя; кромѣ того всѣ прихожане платили отчасти натурой, отчасти деньгами десятинный сборъ (tithes) въ пользу церквей.

Поэтому тѣже самыя отношенія, которыя существовали между лордами и ихъ оброчниками (copyholders), примѣнялись съ незначительными измѣненіями и къ отношеніямъ духовенства къ поселянамъ, водвореннымъ въ церковныхъ имѣніяхъ и этой солидарностью интересовъ объясняется та твердая, **неразрывная связь, которая искони соединяла въ Англіи дворянство съ господствующей церковью**, вопросъ о церковныхъ доходахъ съ вопросами о землевладѣльческихъ привиллегіяхъ, партію тори съ партіей Большой церкви и въ настоящее время выражается одновременными предложеніями объ отмѣнѣ десятиннаго сбора и реформъ аграрныхъ законовъ въ Ирландіи.

Описавъ положеніе сельскихъ сословій въ XVIII столѣтіи, мы теперь должны перейти къ преобразованіямъ, ознаменовавшимъ текущее столѣтіе и нынѣ еще продолжающимся съ непрерывною послѣдовательностію.

Они начались какъ и всѣ реформы въ Англіи исподоволь, и

такъ тихо, скромно, что долгое время не замѣчались самими англичанами. Уже въ послѣднихъ годахъ прошлаго столѣтія церковная десятина переведена была во многихъ приходахъ съ натуры на деньги; но въ другихъ прежніе порядки еще удерживались и возбуждали не только ропотъ, но и явное сопротивленіе. Въ 1816 г. былъ поднятъ въ парламентѣ вопросъ объ отмѣнѣ десятины; въ 1822 пренія возобновились; въ 1824 положено приступать къ выкупу церковнаго сбора, но не иначе однако, какъ по добровольному соглашенію. За тѣмъ прошло еще 12 лѣтъ; добровольныхъ сдѣлокъ состоялось такъ мало, что дѣло вовсе не подвигалось; неудовольствіе росло и во многихъ мѣстностяхъ, гдѣ диссиденты были въ большинствѣ, сборъ пріостановился. Въ 1830 г. послѣдовало новое предостереженіе изъ за пролива, гдѣ разразилась новая революція подъ именемъ Іюльской. Англійскій парламентъ и въ этотъ разъ послушался гласа народа, предвѣщавшаго бурные митинги, и въ 1836 году установилъ всеобщій и обязательный выкупъ всѣхъ десятинныхъ сборовъ.

Какъ только сдѣланъ былъ этотъ первый шагъ, то и всѣ прочія повинности, лежавшія на свѣтскихъ имуществахъ, послѣдовали тому же примѣру. Въ 40 годахъ было приступлено и къ выкупу. Частныхъ оброковъ, отбываемыхъ прежними copyholder'-ами и точно такимъ же порядкомъ какъ и по церковной десятинѣ сначала испытанъ былъ способъ добровольныхъ соглашеній (по акту 1814 г.); затѣмъ въ 1845 г. издано было положеніе о разверстаніи (Enclosures-act), и наконецъ спустя 10 лѣтъ, когда опытъ указалъ еще разъ, что путемъ добровольныхъ сдѣлокъ соціальныя реформы не могутъ быть проведены, послѣдовалъ статутъ королевы Викторіи 1851 г., по коему введенъ обязательный выкупъ, вступающій въ силу, коль скоро требованіе заявлено одной изъ сторонъ.

Основанія, принятыя для выкупа въ Англіи, слѣдующія:

Для церковной десятины годовой доходъ опредѣляется по среднему урожаю послѣднихъ 7 лѣтъ, изъ коего капитализируется

$^1/_{14}$ и выкупная ссуда, такимъ образомъ исчисленная, выплачивается или наличными деньгами или отрѣзкой земли. если причитающій участокъ не болѣе 20 акровъ ($7^1/_2$ десятинъ).

Для прочихъ оброчныхъ повинностей (copyhold и customary tenure) общимъ правиломъ полагается, что выкупъ производится натурой, то есть отводомъ владѣльцу участка земли. соотвѣтствующаго по цѣнности выкупаемымъ повинностямъ; только мелкія ссуды (менѣе 5 фун. стерл.—35 р.) вносятся деньгами.

Обѣ эти выкупныя операціи поручены коммисіи изъ 3 членовъ (съ жалованьемъ 1500 фунт. стерл., 10.500 р.), изъ коихъ двое опредѣляются министромъ внутреннихъ дѣлъ и 1 архіепископомъ canterbury.

Первая изъ этихъ операцій въ 1853 г. приходила уже къ заключенію и, если не ошибаемся, нынѣ уже покончена.

Вторая была еще въ 1855 году въ полномъ ходу, такъ какъ въ теченіи первыхъ 10 лѣтъ при добровольныхъ соглашеніяхъ выкупъ остановился на 445 сдѣлкахъ.

Главное различіе англійской выкупной операціи отъ подобныхъ же мѣръ, принятыхъ въ другихъ государствахъ, состоитъ въ томъ, что она производится безъ всякаго пособія отъ правительства; никакихъ кредитныхъ бумагъ или знаковъ не выпускается, банковъ или кассъ для выкупа не существуетъ, и вся сдѣлка совершается непосредственно между сторонами посредствомъ уступки земель или наличныхъ уплатъ. Участіе правительства состоитъ только въ оцѣнкѣ повинностей, производимой по всей Англіи 3 коронными коммисарами.

Послѣднее дѣйствіе аграрной реформы было въ Англіи, какъ и въ другихъ странахъ, разверстаніе общихъ угодій и сервитутовъ. Эти общія земли состояли большею частію изъ выгоновъ. Лѣса почти всѣ безъ исключенія признавались королевскою, казенной собственностію. Общія угодія назывались open fields (открытыя поля) и причислялись къ владѣнію лордовъ the waste of the lord. Waste—пустошь. Хотя крестьяне, какъ мы выше объяснили, уже въ XIV столѣтіи вовсе исчезли изъ со-

става англійскаго общества и превратились отчасти въ отдѣльныхъ участковыхъ землевладѣльцевъ (copyholders) и большею частію въ бездомныхъ бобылей, но прежняя связь copyholders съ вотчиной (manor) еще сохранилась въ томъ отношеніи, что они имѣли нѣкоторыя права пользованія общими угодьями, преимущественно выгонами на такъ называемыхъ открытыхъ поляхъ open fields, гдѣ ихъ стада паслись съобща съ помѣщичьими.

Въ строгомъ смыслѣ это было не общинное владѣніе, а широкое право сервитутовъ, предоставленное мелкимъ владѣльцамъ на ненаселенныхъ земляхъ крупныхъ собственниковъ. Самыя эти пустоши (waste) по статуту 1676 г. были окончательно закрѣплены за лордами; но всѣмъ прочимъ разрядамъ сельскихъ обывателей (freeholder, copyholder, leaseholder) предоставлено по тому-же статуту право участія въ этихъ пустошахъ, и самые арендаторы и фермеры (tenants at will), снимавшіе другія земли по вольному найму, пользовались по общему правилу этими открытыми выгонами, если они принадлежали къ тому же помѣстью.

Изъ этого произошло странное смѣшеніе землевладѣльческихъ отношеній, продолжавшееся до XVIII столѣтія. По описанію знаменитаго нѣмецкаго агронома Тэера (Englische Landwirthschaft II Band. S. 335) еще въ концѣ прошлаго столѣтія таковыхъ общинныхъ угодій было 7.800.000 акровъ или 2.886.000 десятинъ, то есть около 1/5 всѣхъ удобныхъ земель Англіи и Валлиса. Земли эти разумѣется находились въ самомъ запущенномъ положеніи; права соучастниковъ не были опредѣлены и разграничены; юридическія понятія объ этомъ общемъ пользованіи были такъ смутны, что когда возникъ вопросъ имѣетъ ли право землевладѣлецъ принимать арендаторовъ на общія угодья, то судебными рѣшеніями установлено, что онъ имѣетъ это право, пока пустошь лорда (waste of the lord) довольно пространна для выгона скота мѣстныхъ жителей.

Первый законъ о разверстаніи изданъ былъ въ Шотландіи въ 1665 г.; въ Англіи оно началось при королевѣ Аннѣ, но дѣло шло такъ туго, что во все ея царствованіе размежовано только

1439 акровъ; при Георгѣ I 17.600, при Георгѣ II 318.778, итого въ три царствованія 337.187 акровъ—около 123.000 десятинъ. При Георгѣ III разверстаніе пошло успѣшнѣе, разверстано до 1797 г.—2.800.000 акровъ—къ уничтоженію общихъ выгоновъ много способствовало введеніе раціональнаго хозяйства, траво сѣянія и кормленія скота на стойлѣ.

Но съ другой стороны реформѣ противодѣйствовали медленность и формальность процедуры. Общій выгонъ (open field) считался размежеваннымъ только тогда, когда онъ разбитъ на особые участки и каждый изъ этихъ участковъ огороженъ—enclosures. На каждую таковую общую дачу полюбовный актъ утверждался парламентомъ (enclosure bill). Расходы при размежеваніи были непомѣрные: Тэеръ приводитъ между прочимъ примѣръ, что размежеваніе одной дачи въ 800 акровъ (около 300 десятинъ) стоило 2485 фунт. стерл. (17395 руб.), то есть 1 десятина слишкомъ 50 рублей.

Кромѣ того по статуту 1676 требовалось прежде всего и безусловно добровольное согласіе лорда, какъ землевладѣльца и enclosure bill утверждался парламентомъ не иначе, какъ по выслушаніи его претензій.

Съ 1797 по 1832 г. разверстано еще 2.800.000 акровъ—около 1 милліона десятинъ въ 35 лѣтъ или въ 1 годъ около 30.000 десятинъ и затѣмъ въ сороковыхъ годахъ оставалось уже не болѣе 1/3 неразмежеванныхъ open fields.

Наконецъ въ 1845 г. изданъ былъ въ Англіи первый уставъ объ обязательномъ разверстаніи подъ заглавіемъ Enclosure act 8. 9. Victoria 118.

Дѣйствіе его простирается на общіе выгоны (pastures) и въѣзжіе лѣса (estoners).

Общимъ правиломъ полагается, что разверстаніе производится натурой, то есть выдѣломъ земли каждому участнику, мелкимъ и бѣднѣйшимъ домохозяевамъ (householders) не менѣе 1/4 акра на огородъ (около 200 кв. саженъ). Эти участки называются allotments; для распредѣленія ихъ назначаются мѣстные смотри-

теля wardens. Всѣ дѣла о размежеваніи завѣдываются центральной коммисіей изъ 12 членовъ-enclosure commission.

Соглашеніе на разверстаніе должно быть заявлено большинствомъ $^2/_3$ всѣхъ участниковъ и подтверждено лордомъ.

Полюбовный актъ представляется парламенту и издается въ видѣ постановленія—Public-act.

Въ новѣйшее время дѣйствія коммисіи нѣсколько пріостановлены распоряженіемъ не приступать къ дальнѣйшимъ разверстаніямъ безъ особаго на всякій разъ разрѣшенія парламента, и не извѣстно вслѣдствіе ли этой мѣры или другихъ причинъ размежеваніе въ Англіи пошло опять такъ медленно, что въ 1845 по 1853 г. оно произведено только по 80.238 акрамъ—29.687 десятинъ, въ восемъ лѣтъ.

Изъ этого краткаго очерка крестьянскихъ реформъ иностранныхъ государствъ мы позволимъ себѣ вывести нѣсколько замѣчаній, которыя, какъ намъ кажется, могутъ быть съ нѣкоторою пользой примѣнены къ дальнѣйшему устройству сельскаго быта въ Россіи.

I. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что общепринятое мнѣніе будто бы западно-европейскіе народы въ дѣлѣ эмансипаціи крестьянъ далеко опередили нашу варварскую Россію, что мнѣніе это, говоримъ, не вполнѣ справедливо. Личное рабство и крѣпостная зависимость были дѣйствительно отмѣнены въ Англіи въ царствованіе Тюдоровъ, но обязательныя отношенія оброчниковъ къ землевладѣльцамъ еще сохранились въ полной силѣ до XVIII столѣтія и только въ первой половинѣ XIX приступлено было къ правильному, оффиціальному прекращенію этихъ средневѣковыхъ помѣщичьихъ правъ. Выкупъ повинностей начался въ послѣднихъ годахъ прошлаго столѣтія, но при системѣ добровольныхъ соглашеній не подвигался и первыя радикальныя мѣры къ обязательному разверстанію и выкупу были приняты въ благополучное царствованіе королевы Викторіи въ 1845 и 1851 годахъ (St. 15. 16. Vict. 51, Enclosure-act 8. 9 Vict. 118)

Во Франціи крѣпостныя и патримоніальныя отношенія были всѣ разомъ порваны въ одну ночь 12-го Августа 1789 г., но такъ внезапно, легкомысленно и насильственно, что на другой же день послѣ отмѣны помѣщичьей власти, на ея мѣсто вступила другая власть, не менѣе стѣснительная для крестьянскаго быта, администрація, принявшая въ свою опеку сельскія общества со всѣми ихъ имуществами, доходами и повинностями, съ полевыми и лѣсными сторожами, общественными пастухами и мэрами, опредѣляемыми отъ короны, съ правомъ разверстывать выгоны и дѣлать лѣсосѣки по усмотрѣнію начальства.

Наконецъ въ Германіи дѣло началось еще позднѣе; реформы Штейна въ Пруссіи остались большею частію мертвыми буквами до 1848 года; личное рабство (Leibeigenschaft) было правда отмѣнено въ 1811 г., но всѣ патримоніальныя привиллегіи оставались въ своей силѣ и къ упраздненію ихъ было приступлено только въ 1850 г. Но только приступлено, ибо въ томъ же и въ слѣдующихъ 1852 годахъ послѣдовали новыя распоряженія (Abänderungsgesetz), по коимъ выкупная операція снова пріостановлена (sistirt).

Въ настоящее время вообще принимается, что реформа крестьянскихъ повинностей (die Entlastung) и выкупъ этихъ повинностей (die Ablösbarkeit) въ принципѣ рѣшены, но многія феодальныя привиллегіи, какъ то патримоніальная полиція и попечительство вотчинниковъ еще существуютъ въ разныхъ мѣстностяхъ и нѣмецкіе юристы сами не могутъ опредѣлить, имѣютъ ли эти старосвѣтскія права законную силу или нѣтъ.

Точно также и разверстаніе, узаконенное и открытое въ 1821 г. (Gemeinheitstheilungsordnung v. 7 Iuli 1821), въ теченіи 30 лѣтъ такъ мало подвинулось, что въ 1850 приняты были новыя мѣры къ побужденію этого дѣла, а въ 1858 г. (Verordnung vom 28 Iuli) установлены опять новыя правила полюбовнаго размежеванія общинныхъ выгоновъ.

Изъ этого видно, что дѣло эманципаціи хотя и началось въ этихъ странахъ гораздо ранѣе, чѣмъ въ Россіи, но съ безчи-

сленными перерывами продолжалось до XIX столѣтія; послѣдніе слѣды крѣпостнаго права еще не простыли въ Германіи, когда открылась крестьянская реформа въ Россіи; вотчинныя полиція и попечительства уже давно въ Россіи перешли въ область безплодныхъ мечтаній немногихъ реакціонеровъ, когда въ глубокомысленной Германіи еще шли пренія (и идутъ понынѣ) о святости и неприкосновенности патримоніальныхъ правъ, die wohlerworbene Rechte, Grundherrlichkeit Patrimonialgerichtsbarkeit, Kirchenpatronat, Schulpatronat.

II. Общинное землевладѣніе еще не повсемѣстно отмѣнено въ Европѣ и разверстываніе общихъ угодій еще производится и по настоящее время въ Англіи по силѣ Enclosure-act. 1845 г., въ Пруссіи на основаніи Gemeinheitstheilung 1821 и новѣйшихъ узаконеній 1850 и 1858 г.

Но общій характеръ общиннаго владѣнія въ Европѣ иной чѣмъ въ Россіи. Уже съ давнихъ временъ пахатныя поля и луга подѣлены на участки, въ общемъ пользованіи оставались только пустыя земли, употребляемыя для пастбищъ (open fields, Dorffeldmarkt, les communaux) и лѣсныя дачи. Принадлежность этихъ угодій была спорная между крестьянами и помѣщиками, и обѣ стороны долго отстаивали свои права на выгоны и лѣса; но споръ былъ рѣшенъ мечемъ и укрощеніемъ всѣхъ крестьянскихъ домогательствъ послѣ кровопролитныхъ междоусобій, извѣстныхъ въ исторіи подъ именемъ крестьянскихъ войнъ. Съ тѣхъ поръ эти пустоши, незаселенныя угодія были окончательно приписаны въ Англіи къ владѣніямъ лордовъ (the waste of the lord), въ Пруссіи и Франціи къ разряду общихъ или въѣзжихъ имуществъ, состоящихъ въ общемъ пользованіи крестьянъ и владѣльцевъ, но съ такимъ распредѣленіемъ ихъ взаимныхъ правъ, что послѣдніе (les seigneurs, Gutsbesitzer) присвоили себѣ полное распоряженіе общественными имуществами и предоставили прочимъ обывателямъ только условное пользованіе выгонами послѣ пастьбы господскаго скота, и лѣсами по разверсткѣ, производимой самими землевладѣльцами. Такимъ образомъ общинныя владѣнія сдѣлались

смѣшанными имуществами, на собственность коихъ претендовали господа или помѣщики и на пользованіе коими заявили свои права крестьяне, и это то разбирательство и составляетъ предметъ той сложной операціи, которая въ Англіи называется enclosures, въ Германіи Gemeinheitstheilung, во Франціи allotissement. Они имѣютъ главнымъ предметомъ разверстаніе между крестьянами и вотчинниками, выкупъ въѣзжихъ правъ и сервитутовъ, лежащихъ на общинныхъ угодьяхъ, и вторымъ предметомъ размежеваніе этихъ общихъ владѣній на отдѣльные участки.

III. Относительно разверстанія и выкупа нужно замѣтить, что во всей Европѣ примѣненъ былъ сначала принципъ добровольныхъ соглашеній, но дѣйствія его были такъ слабы, что въ теченіе цѣлаго столѣтія до 1797 г. разверстано было въ Англіи только 1/4 общинныхъ угодій, затѣмъ съ 1797 по 1832 около одного милліона десятинъ, и оставалось неразмежеванными общихъ пустошей (open fields) нѣсколько милліоновъ акровъ. Затѣмъ въ самой Англіи, гдѣ начало личнаго согласія на всякія сдѣлки стоитъ такъ высоко, сдѣлано было отступленіе отъ этого порядка, и въ 1845 г. введены были обязательныя разверстанія и выкупъ, производство коихъ поручено правительственной коммисіи, enclosure commission.

IV. Переходъ отъ общиннаго пользованія къ участковому или подворному совершается такъ постепенно и медленно, что и по сіе время онъ не оконченъ, и по мѣрѣ того какъ благодѣтельное это преобразованіе приближалось къ концу, возникали о самой его благодѣтельности очень серьезныя сомнѣнія, отразившіяся въ новѣйшее время и въ нѣкоторыхъ мѣропріятіяхъ правительства. Въ Англіи по stat. 16, 17 Vict. 79 повелѣно не приступать болѣе къ раздѣлу общинныхъ угодій на подворные участки безъ особаго на всякій разъ разрѣшенія парламента и не иначе какъ по требованію, заявленному 2/3 всѣхъ участниковъ. Въ Пруссіи по Verordnung v. 26 Iuli 1847 запрещено впредь обращать въ частное владѣніе такія общественныя земли,

изъ коихъ извлекаются доходы и покрываются общественныя повинности; обмѣнъ общинныхъ земель на отдѣльные участки по закону 2 марта 1850 допускается не иначе, какъ по согласію $^1/_4$ общинныхъ владѣльцевъ.

О самомъ правѣ раздѣла или обмѣна общественныхъ земель и превращенія общиннаго владѣнія въ участковое возникло между германскими юристами очень важное юридическое сомнѣніе: такъ какъ земли эти первобытно составляли принадлежность обществъ, къ коимъ приписаны были не одни крестьяне—собственники, но и прочіе жители неимущіе, батраки, ремесленники, то возникъ вопросъ, слѣдуетъ ли при разверсткѣ общинныхъ земель на надворные участки считать только хозяевъ, содержавшихъ эти земли, или и всѣхъ прочихъ обывателей, принадлежащихъ къ Gemeinde? (Ob blosz Grundbesitzer oder auch andere Gemeindemitglieder daran Theil nehmen solten). Въ послѣднемъ случаѣ, если считать всѣхъ обывателей совладѣльцами, необходимо измѣнить порядокъ раздѣловъ, ибо общественныя имущества въ такомъ случаѣ должны поступить отчасти въ надѣлъ беззе-мельныхъ батраковъ, обезпечить ихъ пропитаніе и въ то же время облегчить тягости общественнаго призрѣнія, падающаго нынѣ на домохозяевъ.

Эти соображенія и возрастающія жалобы на чрезмѣрное раздробленіе и мелкопомѣстность крестьянскихъ участковъ произвели реакцію въ пользу общиннаго владѣнія; никто, разумѣется, не предлагаетъ возвратиться къ этому порядку пользованія въ отношеніи усадебныхъ и полевыхъ земель въ общемъ ихъ составѣ; но многіе заявляютъ, что необходимо сохранить при Landgemeinde общественные запашки, выгоны, лѣсосѣки, оставить въ общемъ пользованіи извѣстную часть Dorffeldmark и посредствомъ этихъ общественныхъ имуществъ (Gemeindegutes) обезпечить самостоятельность сельскаго самоуправленія, дать прочную связь и живой интересъ хозяевамъ—односельцамъ и возстановить общественный духъ, попранный и заглушенный въ Германіи самоуправнымъ владычествомъ частныхъ землевладѣльцевъ [14]).

V. Перебирая эту длинную и смутную лѣтопись крестьянскихъ реформъ и поземельныхъ преобразованій въ другихъ государствахъ, мы осмѣливаемся выразить нѣсколько дерзкое мнѣніе, что Россія въ этомъ великомъ дѣлѣ не только не отстала отъ другихъ народовъ, но въ нѣкоторыхъ существенныхъ отношеніяхъ ихъ опередила: мы отрѣшились безвозвратно отъ всѣхъ патримоніальныхъ и вотчинныхъ узъ и это отрѣшеніе не стоило намъ ни тѣхъ усилій и пожертвованій, которыя задерживали дѣло въ Германіи, ни тѣхъ насильствъ, которыя ознаменовали во Франціи отмѣну дворянскихъ привеллегій. Наше сельское населеніе не было съобща, всей массой вольныхъ и крѣпостныхъ людей порабощено вотчиннымъ землевладѣльцамъ, не было всецѣло притянуто къ патримоніальнымъ ихъ суду и расправѣ; оно раздѣлилось на двѣ почти равныя половины, одна — помѣщичьи крестьяне, въ теченіи двухъ столѣтій послѣдовала общей участи европейскаго крестьянства, крѣпостному праву и помѣщичьей власти, но другая половина спаслась отъ этихъ золъ: въ черныхъ волостяхъ дальнаго поморья, въ Пермскихъ, Новгородскихъ, Владимірскихъ погостахъ въ Псковскихъ губахъ уцѣлѣло вольное крестьянство съ своимъ земскимъ и волостнымъ управленіемъ, неповинное бѣломѣстцамъ и служилымъ людямъ, непосредственно сносившееся съ царскими воеводами и московскими приказами, угнетенное, какъ угнетены были всѣ сословія Русской земли, но подвластное одному государю, подсудное его намѣстникамъ и исправлявшее свои хозяйственныя дѣла выборными, лучшими людьми, изъ своей среды избираемыми.

Это и составляетъ коренное различіе между сельскимъ бытомъ Россіи и другихъ народовъ.

Въ Европѣ вольные люди (freie Bauern, hommes libres) утратили въ сущности свою вольность и наравнѣ съ крѣпостными подпали подъ судъ и расправу вотчинниковъ, такъ что различіе между ними было только внѣшнее и номинальное.

Въ Россіи вольные крестьяне остались въ хозяйственномъ ихъ бытѣ вполнѣ вольными; грубая ихъ свобода превратилась даже въ сѣверо-восточной, лѣсной и тундровой полосѣ

въ своеволіе, самоуправленіе въ самоуправство, общины и волости въ раскольническіе скиты, не признававшіе ни свѣтскихъ, ни духовныхъ властей.

Но посреди всѣхъ этихъ неурядицъ уцѣлѣли преданія крестьянскаго самоуправленія, между тѣмъ какъ въ западной Европѣ они изгладились изъ памяти и обычаевъ простаго народа и когда потребовалось въ новѣйшее время пустить въ ходъ эти новые органы общественной жизни, французская commune, германская Landgemeinde оказались мертвыми силами, способными къ противодѣйствію и отпору, но совершенно неспособными къ земской инициативѣ.

По нашему разумѣнію эта черта нашего русскаго быта даетъ всему нашему общественному строю значительное преимущество предъ другими народами, и она то, если не ошибаемся, всего болѣе способствовала къ безпримѣрно-быстрому, мирному и радикальному переходу отъ крѣпостнаго состоянія къ вольному.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Всю эту главу мы выписали и перевели почти съ слова въ слово изъ сочиненія Штейна Innere Verwaltungslehre. Оно подраздѣляется на нѣсколько отдѣльныхъ книгъ, изданныхъ подъ общимъ заглавіемъ Innere Verwaltungslehre. Одна изъ послѣднихъ частей этого всеобъемлющаго труда вышла въ 1868 году подъ заглавіемъ Die Entwährung (Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitstheilung) in England, Frankreich und Deutschland von D. Lorenz Stein. Stuttgart. 1868.

[2]) Можно положительно сказать, что германская наука много содѣйствовала къ утвержденію крѣпостныхъ и вотчинныхъ правъ и своими угодливыми теоріями окончательно отуманила умы землевладѣльцевъ своего отечества и сосѣднихъ странъ. Вотъ что писалось и печаталось въ XVIII столѣтіи авторами, признаваемыми и по сіе время авторитетами юриспруденціи. Estor, de praesumtione contra rusticos 1734: «всѣ крестьяне были первоначально крѣпостные, всякой искъ объ ограниченіи правъ владѣльца долженъ быть крестьяниномъ доказанъ и пока доказательствъ (Rechtstitel) не представлено, помѣщикъ имѣетъ право требовать произвольныхъ работъ и оброковъ (unbeschränkte Dienste und Abgaben)».

Fischer: Lehrbegriff der Cameral und Polizeirechte. 1785: «Спорный вопросъ о томъ, происходятъ ли нынѣшніе крестьяне отъ прежнихъ крѣпостныхъ, долженъ быть безъ сомнѣнія разрѣшенъ утвердительно; хотя нѣкоторые изъ нихъ и выводятъ свой родъ отъ вольныхъ людей, горожанъ и даже дворянъ, но таковые составляютъ только исключеніе и незначительное меньшинство, не заслуживающее вниманія.»

Другое изрѣченіе того же Фишера получило въ XVIII столѣтіи положительный авторитетъ, а именно, «что хотя барщинныя повинности въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и ограничены, но что въ случаѣ сомнѣнія онѣ должны быть признаны неограниченными.»

Krause Concordia 1820. «Крѣпостное право не должно быть отмѣнено, потому что земледѣліе требуетъ постоянныхъ и осѣдлыхъ рабочихъ, приписанныхъ къ инвентарю имѣнія и неразрывно связанныхъ съ самымъ капиталомъ помѣстья.»

Müller. Die Gewerbspolizei 1824. «Отмѣна крестьянскихъ повинностей прямо противорѣчитъ основному понятію о крестьянствѣ, потому что помѣщикъ долженъ быть для своихъ подданныхъ отецъ, другъ, наставникъ и защитникъ.»

Понятно, что когда наука и теорія въ странѣ, считавшейся отечествомъ философіи и юриспруденціи, находитъ еще такіе доводы для защиты помѣщичьей власти, понятно, говоримъ, что стороны, заинтересованныя въ дѣлѣ, не считаютъ нужнымъ забѣгать впередъ наукѣ. Поэтому мы видимъ, что крѣпостныя и патримоніальныя права, существовавшія въ другихъ странахъ какъ фактъ, и принимаемыя самими помѣщиками какъ пожалованное право, какъ временная уступка, въ одной Германіи дошли до полнаго, можно сказать, научнаго представленія, проникли въ плоть и кровь нѣмецкихъ Gutsbesitzer-овъ, срослись съ ихъ понятіями, правами, образомъ мыслей и чрезъ этихъ апостоловъ перешли и къ землевладѣльческимъ классамъ другихъ странъ, перенимавшимъ у нѣмцевъ ихъ высокое просвѣщеніе со всѣми добрыми и дурными его сторонами.

(Stein. Innere Verwaltungslehre. Die Entwährung. Stuttgart 1868 S. 159, 160, 161, 168).

[3]) Организація судебной власти и подсудность имѣла наибольшее вліяніе на все соціальное развитіе Германіи. Точно такъ какъ въ Англіи равенство передъ судомъ изгладило всѣ сословныя различія, такъ напротивъ въ Германіи разность судопроизводства расторгла всѣ народныя и государственныя связи. Уже съ древнѣйшихъ временъ всякій разрядъ сельскихъ обывателей судился особымъ судомъ и всякій про-

ступокъ подлежалъ особому разбирательству. Это дошло до того, что одному присутствію подлежали тяглые хозяева, другому полутяглые (половинщики), третьему огородники, четвертому бобыли, пятому дѣла о наслѣдствѣ, шестому дѣла объ арендахъ и т. д. Когда всѣ эти разнородныя судилища стали предметомъ систематическихъ изслѣдованій, то нѣмецкіе юристы не нашли для ихъ оправданія и разъясненія ничего лучшаго, какъ провозглашать общія начала, что землевладѣніе должно служить общимъ основаніемъ судопроизводства и подсудности (der Grundbesitz ist die Basis für die Ordnung und Competenz der Gerichte), другими словами, что всякій обыватель подлежитъ суду владѣльца земли, на коей онъ водворенъ, хотя бы онъ лично и былъ воленъ, и что всякій землевладѣлецъ при разбирательствѣ хозяйственныхъ и поземельныхъ исковъ и тяжбъ руководствуется не общими узаконеніями, а мѣстными обычаями и грамотами. Такимъ образомъ судъ и расправа сдѣлались въ Германіи предметами частнаго права (Privatrecht), и судебныхъ вѣдомствъ образовалось столько же, сколько было отдѣльныхъ учрежденій и состояній: суды духовные, военные, университетскіе, цеховые, ремесленные, патримоніальные, крестьянскіе. Патримоніальный судъ подраздѣляется на два рода: leibeigenschaftliche Gerichtsbarkeit, welche der Leibeigenschaft vermöge ihr Eigenthumsrecht über Leibeigenenen gebührt und gutsherrliche über diejenigen die sich theils auf dem Grundherrlichen Grunde ansässig gemacht, theils stücke davon zum Untereigenthum empfangen haben. (Stein. 194, 195).

[4]) Ablösung—выкупъ. Съ 1815 по 1830 годъ (годъ Іюльской революціи) выкупная операція въ Германіи вовсе останавливается и обусловливается правилами столь стѣснительными для крестьянъ, что добровольныхъ соглашеній вовсе не составляется; съ 1830 года выкупъ пошелъ успѣшнѣе и особенно подвинулся послѣ 1848 года (годъ Февральской революціи). Но еще въ 50-хъ годахъ оставалось много не выкупленныхъ крестьянскихъ владѣній и повинностей: въ Ганноверѣ (въ 1853 г.) изъ удѣльныхъ, королевскихъ и монастырскихъ имѣній выкуплено было 54—55 процентовъ, изъ прочихъ частныхъ менѣе половины; въ Саксоніи изъ 10.547 имѣній выкуплено было (въ 1846 г.) 9.042; въ Баденѣ изъ 5.780—4.300.

Выкупные платежи съ крестьянъ расчитаны: въ Баденѣ по $5^1/_2$ и до 9% съ выкупной ссуды; въ Пруссіи по закону 1821 капитальная сумма выкупа выводилась умноженіемъ денежнаго оброка на 25, а по закону 1850 года (§ 64) на 18; въ Баваріи (въ 1826 г.) принята была та-же

пропорція и въ 1848 г. тоже сбавлена на 18; въ Австріи денежныя повинности понижаются на 20; въ Ганноверѣ, Саксоніи, Брунсвикѣ на 25. (Roscher. System der Volkswirthschaft.—Seiten 318.325.333)

[5]) Legung der Bauernhöfe, Abschlachten der Bauern (въ Германіи), Dörfersprengung (въ Остзейскихъ губерніяхъ), clearing of estates (въ Англіи). Эти техническія выраженія означали въ западной Европѣ право землевладѣльцевъ выселять крестьянъ изъ своихъ помѣстій и присоединять ихъ земли къ своимъ вотчиннымъ владѣніямъ. Право это было, повидимому, признано повсемѣстно въ Европѣ въ XVI и XVII столѣтіяхъ, но оно развилось преимущественно въ тѣхъ странахъ, гдѣ помѣстное сословіе пріобрѣло политическій перевѣсъ: въ Мекленбургѣ, Помераніи, Ганноверѣ, Даніи и вообще въ сѣверной полосѣ Германіи и въ Англіи, Шотландіи, гдѣ, какъ сказано, этимъ способомъ крестьянство было окончательно выведено. Эти выселенія приняли въ XVII столѣтіи такіе размѣры, что многія правительства, не смѣя стѣснять самаго права землевладѣльцевъ, озаботились по крайней мѣрѣ, разумѣется не въ человѣколюбивыхъ, а въ фискальныхъ видахъ, предупрежденіемъ ихъ послѣдствій, то есть опустѣнія земель: въ Гессенѣ и Брунсвикѣ предписано (1670, 1720, 1756 годы) помѣщикамъ въ теченіи года населять вновь упраздненные крестьянскіе дворы; въ Пруссіи Фридрихъ В. въ 1764 г. ввелъ тоже правило, подтвердивъ его угрозой взысканія по 1000 р. за каждый полный участокъ и по 400 тл. за половинный. Замѣтимъ, что въ Славянскихъ и Маджарскихъ областяхъ Австріи эта Legung der Bauernhöfe была формально запрещена землевладѣльцамъ. Въ Даніи упраздненіе крестьянскихъ дворовъ совпадаетъ съ преобладаніемъ аристократіи въ періодъ 1530—1660 годовъ. Народонаселенія въ 1700 году было менѣе чѣмъ въ XIII столѣтіи, но за то средняя величина помѣстьевъ возросла въ это время въ 15 разъ отъ 100 тонновъ до 1500, упраздненные крестьянскіе участки соединялись въ особыя дворныя угодья, называемыя Hofkoppeln.

Въ Англіи тоже самое право называлось clearing of estates и упраздненныя крестьянскія земли собирались въ общіе участки подъ именемъ the waste of the lord, пустошь лорда. Въ 1086 г. по Domesdaybook считалось въ Англіи и Валлисѣ всѣхъ землевладѣльцевъ 275.000, изъ коихъ 250.000 крестьянъ; въ концѣ XVII стол. 160.000 freeholders съ доходомъ отъ 60—70 фн. ст.(420—490 руб.); въ 1800 г. Macculoch насчитываетъ всѣхъ землевладѣльцевъ крупныхъ и мелкихъ 200.000, Шотландія вся подѣлена между 7.800 владѣльцами земли.

Постепенный процессъ обезземелья мелкопомѣстныхъ владѣльцевъ, крестьянъ, начинается уже въ XV столѣтіи; парламентъ 1487 г. жалуется что yeomary обирается лордами и превращается изъ собственниковъ въ арендаторы посредствомъ разныхъ притѣсненій и насильствъ. Въ 1549 и въ 1607 сельскіе обыватели возстаютъ мятежемъ противъ этихъ clearing of estates и enclosures, разверстаній. Генрихъ VII повелѣваетъ при устройствѣ новыхъ фермъ (cottages) надѣлять поселенцамъ не менѣе 4 акровъ (1, 48/100 десятинъ). Генрихъ VIII предписываетъ конфисковать у лордовъ-землевладѣльцевъ 50% доходовъ, взимаемыхъ ими съ пустошей и выгоновъ (the waste), пока эти земли не будутъ вновь распаханы. Самый поразительный примѣръ насильственныхъ захватовъ крестьянскихъ земель представляетъ сѣверная Шотландія; лорды землевладѣльцы уже съ древнѣйшихъ временъ успѣли обратить все сельское населеніе въ фермеровъ и чернорабочихъ; затѣмъ въ XVII и XVIII столѣтіи начали выживать и этихъ временныхъ своихъ съемщиковъ, tenants, cottiers, изъ коихъ одна часть переселилась въ Америку, другая ушла въ города и приморскія рыболовныя мѣстности.

Герцогъ Sutherland въ теченіи 9 лѣтъ съ 1811 по 1820 г. выгналъ съ своихъ помѣстій до 3.000 семействъ, 150.000 душъ, и соединивъ всѣ эти земли въ одну окружную дачу пространствомъ въ 1½ милл. акровъ (465.000 десятинъ), раздѣлилъ ее на 29 крупныхъ фермъ, исключительно предназначенныхъ для овцеводства и ружейной охоты; право охоты на граузовъ и оленей сдается въ средней сложности по цѣнѣ 1-го фн. ст. за 50 акровъ (7 рублей за 18½ десятинъ).

Экономическія послѣдствія этого округленія помѣстій обнаруживаются изъ слѣдующихъ фактовъ. Графство Sutherland, состоящее, такъ сказать, въ единственномъ владѣніи одного крупнаго собственника по оцѣнкѣ для подоходнаго налога, income-tax оцѣнено было въ 1815 году въ 33.878 фн. ст., а въ 1842 г. въ 35.567, въ 27 лѣтъ доходность возвысилась всего на 1.689 фн. ст.

Сосѣднее графство Caithness, гдѣ земли разбиты на мелкія фермы въ 20 акровъ и менѣе, оцѣнено по той же таксѣ въ 1815 въ 35.000 фн. ст. и въ 1842 въ 76.000; доходность возвысилась на 41.000 фн. ст. (Roscher. System der Volkswirthschaft. Stuttgart 1840 J. 2 Band. §§ 56, 103, 68).

[6]) Крестьянская реформа въ Пруссіи была долго задержана вопросомъ о выкупѣ—Ablösbarkeit. Въ 1807 г. (Edikt v. 9 Oktober) провозглашено было общее начало, что крѣпостное право со всѣми проистекающими изъ него повинностями непосредственно отмѣняется. Въ

[illegible] (Gesetz v. [illegible]1 September) установлено, что крестьянамъ домохозяевамъ предоставляется право выкупать земли, на коихъ они водворены. Но уже черезъ 5 лѣтъ (Declaration v. 29 Mai 1816) правительство отреклось отъ этого выкупнаго своего проэкта и, чтобы обойти законъ, установило, что выкупъ относится только къ крупнымъ крестьянскимъ угодьямъ. Въ этомъ положеніи, то есть въ полномъ застоѣ оставалось крестьянское дѣло до 1848 г. По провозглашеніи во Франкфуртскомъ парламентѣ радикальной отмѣны всѣхъ патримоніальныхъ правъ, Пруссія приступила къ выкупу и регулировала его двумя узаконеніями — Verfassung Urkunde v. 1850 § 42 113 и Ablösungsgesetz v. 2 März 1850. Въ силу этихъ положеній крѣпостныя и вотчинныя права и повинности подраздѣляются на двѣ категоріи: къ первой принадлежатъ всѣ личныя, почетныя преимущества и повинности, происходящія отъ крѣпостнаго права (Leibeigenschaft), которыя отмѣняются безъ вознагражденія (ohne Entschädigung); ко второй относятся поземельныя, реальныя повинности (Reallasten), которыя подлежатъ выкупу (sind ablösbar).—Но съ изданіемъ этихъ общихъ правилъ и открылись безконечныя научныя пренія, какія повинности признавать личными крѣпостными и какія поземельными. Хотя положеніе 1850 г. ст. 42 и разрѣшало эти сомнѣнія довольно опредѣлительно, установивъ die unentgeltliche Aufhebung der Gerichtherrlichkeit, gutherrlicher Polizei und obrigkeitlicher Gewalt,—но реакціонерная партія заявляла, что толкованія этихъ законовъ заходятъ слишкомъ далеко; вслѣдствіи чего уже черезъ 5 лѣтъ издано было новое положеніе подъ заглавіемъ Verfassungs—Abänderungsgesetz v. 14 April 1856 J., по коему вышеупомянутый основной законъ 1850 г. истолкованъ въ болѣе тѣсномъ смыслѣ: ohne Entschädigung bleiben aufgehoben die mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundenen Rechte der richterlichen Gewalt. Значитъ прочія вотчинныя права полицейскія и попечительныя остаются въ силѣ; такъ дѣйствительно они и остались до настоящаго времени.

Выкупу, Ablösung подлежатъ въ Пруссіи имущественныя повинности, Reallasten, alle beständige Abgaben und Leistungen, welche auf Grundstücken haften.

Изъ выкупной операціи изъяты всякія общественныя повинности: Gemeindelasten, die an Kirchen, Schulen, Pfarren, Küstereien zu entrichtenden Reallasten, также сервитуты, которые разбираются по особымъ правиламъ отдѣльнаго устава о разверстываніи—Gemeinheitstheilungs-Ordnung. Выкупная ссуда расчитывается по годовому доходу Reinertrag, помноженному на восемнадцать или двадцать; съ оцѣночной

суммы скидывается $^{1}/_{3}$ въ пользу плательщиковъ—dem Verpflichteten bleibt bei Feststellung der Ablösung $^{1}/_{3}$ des Reinertrages frei und die Abfindung wird insoweit ermässigt—кредитнаго учрежденія (Rentenbanken) для пособія выкупу учреждены только вслѣдствіе закона 27 іюня 1860 года: они выдаютъ свидѣтельства (Rentenbriefe), погашеніе коихъ ежегодными взносами по 4% въ годъ разсрочивается на $41^{1}/_{2}$ или $56^{1}/_{12}$ лѣтъ. Особенно замѣчателенъ длинный перечень тѣхъ патримоніальныхъ правъ, которыя по закону 1850 года признаются подлежащими отмѣнѣ безъ вознагражденія (ohne Entschädigung). Мы ихъ выписываемъ на нѣмецкомъ языкѣ, потому что переводить эти техническіе термины крайне затруднительно.

Das gutsherrliche Heimfallsrecht.

Die Berechtigung der Erbverpächter zur willkürlichen Erhöhung des Zinses.

Die Verkaufs und Retraktrechte an Immobilien.

Die auf Grundstücken haftende Verpflichtungen gegen das in der Gegend übliche Tagelohn zu arbeiten.

Die Verpflichtung zur Bepflanzung der Wege mit Maulbeerbäumen und zur Unterhaltung derselben.

Das Jagdrecht auf fremdem Boden.

Die Gebühren des Gutsherrn für gerichtliche Akten.

Die Abgaben und Leistungen bei Taufen und Austattungen der Familienglieder des Gutsherrn.

По времени изданія этого закона можно заключить, что въ теченіи всей первой половины текущаго столѣтія крестьянская реформа въ Пруссіи мало подвигалась и что на основаніи добровольныхъ соглашеній не возможно было достигнуть общихъ результатовъ. Переворотъ 1848 г. наконецъ вывелъ прусскихъ землевладѣльцевъ изъ ихъ усыпленія и порѣшилъ всѣ эти вопросы окончательно. Но тѣмъ не менѣе замѣчательно, что слѣды этихъ средневѣковыхъ учрежденій еще по сіе время не изглажены въ Германіи и что къ радикальной, серьезной ихъ реформѣ приступлено было только въ 1850 годахъ или даже въ 1860 году съ устройствомъ выкупныхъ банковъ.

(Rönne das Staatsrecht der Preussischen Monarchie §§ 95, 370).

[7]) Dorffeldmarkt, Markgenossenschaft. Существенное различіе между германскимъ сельскимъ бытомъ и русскимъ заключается въ томъ, что германская община издавна уже перешла къ участковому владѣнію пахатными и луговыми угодьями, которыя и назывались Bauernhöfe; въ общинномъ владѣніи оставались только лѣса и выгоны, и они то

составляли die Dorfmarkt, die Markgenossenschaft. Въ этой общинѣ крестьяне раздѣлялись на три разряда: a) полные хозяева, Vollbauern— владѣющіе извѣстнымъ размѣромъ земли, die Hufe, Mansus, признаваемымъ достаточнымъ для прокормленія семьи; размѣръ этотъ наивысшій принимался въ Германіи въ 30 моргеновъ ($7^1/_2$ десятинъ), въ Англіи въ 33 акра (12 десятинъ), что равняется душевому надѣлу по 2—3 десятины на душу: b) половинщики, полутяглые, Halbbauern, Halbhüfner: c) огородники, кушники, kötter, Gärtner, cottiers; сіи послѣдніе большею частію селились на земляхъ другихъ общинниковъ, полныхъ хозяевъ и состояли отъ нихъ въ такой же зависимости какъ они сами отъ вотчинниковъ.

И такъ равный надѣлъ и уравненіе тяголъ по земельному владѣнію, эти основныя черты русскаго быта вовсе не признавались въ западной Европѣ принадлежностями общины. Она означала только совокупность людей Genossenschaft, пользующихся общими лѣсами и выгонами, но не на равныхъ, а на различныхъ правахъ и владѣющихъ прочими всѣми угодьями по участкамъ.

(Roscher S. d. V. §§ 71—73).

[8]) Въ послѣднее время всплывали и въ Россіи проэкты, составленные въ петербургскихъ канцеляріяхъ, о заведеніи казеннаго надзора надъ помѣщичьими лѣсами. Эта лучезарная мысль также позаимствована изъ Германіи, гдѣ коронный Forstbeamter завѣдываетъ не только казенными лѣсными дачами, но и всѣми частными помѣщичьими и общественными. Порядки эти введены были еще въ прошломъ столѣтіи: въ Пруссіи Allgemeines Landrecht (Rit. 1. § 83—89) установилъ, что въ видахъ охраненія лѣсовъ, всякія рубки подчиняются общимъ правиламъ лѣсной техники (den Grundsätzen der Forstwissenschaft) и что владѣльцы за хищничество (Holzverwüstungen) въ собственныхъ своихъ лѣсахъ подлежатъ взысканіямъ. Но вскорѣ однако оказалось, что стѣсненіе права собственности принесло лѣсному хозяйству болѣе вреда, чѣмъ пользы и что лѣсовладѣльцы мало заботились объ этой отрасли своего хозяйства, въ коей распоряженія ихъ были до крайности стѣснены правительственной опекой. Въ 1811 году изданъ былъ новый уставъ, извѣстный подъ заглавіемъ Landscultur Edikt v. 11 September 1811, по коему эти ограниченія права собственности по лѣсному управленію большею частію отмѣнены, для частныхъ землевладѣльцевъ. Но относительно крестьянскихъ общинныхъ лѣсовъ, (Gemeinde Forsten) послѣдовалъ приказъ (Verordnung v. 24 December 1816), по коему хотя непосредственное управленіе и поручено общественнымъ властямъ, но съ нѣкоторыми существенными огра-

ниченіями: они руководствуются во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ штатомъ (Stat), утвержденнымъ правительствомъ; лѣсосѣки, расчистки лѣсовъ и продажа оныхъ дозволяется не иначе, какъ съ разрѣшенія губернскаго начальства (der Regierung); той же Regierung и предоставлено допускать къ лѣсному управленію членовъ общества (Gemeindemitglieder) или приставлять казенныхъ чиновниковъ Königliche Forstofficiere).

(Rönne. Staatsrecht. § 382).

[9]) Gemeintheilung, Verkoppelung. Выраженія эти собственно означаютъ переходъ отъ общиннаго владѣнія къ участковому, въ Баваріи Vereinödung.

Вопросъ о томъ, можетъ ли этотъ переходъ быть сдѣланъ обязательнымъ для общинниковъ, вездѣ разрѣшенъ отрицательно; во всѣхъ законодательствахъ XVIII и XIX вѣка принято за правило, что надѣлъ общинныхъ земель производится не иначе, какъ по требованію большинства, обыкновенно $^2/_3$ домохозяевъ. Въ Шлезвигъ Голштейнѣ (въ 1766 г.) установлено, что эти $^2/_3$ голосовъ исчисляются по податному окладу, но что каждый хозяинъ можетъ требовать выдѣла своего участка; въ Нассау (12 сентября 1829 г.) требуется $^2/_3$ голосовъ, владѣющихъ не менѣе $^1/_2$ всѣхъ общихъ угодій; въ королевствѣ Саксоніи (14 іюня 1835 г.), въ Англіи (1836 г.), въ Венгріи (2 марта 1853 г.) $^2/_3$ голосовъ всѣхъ домохозяевъ, участвующихъ въ общинномъ владѣніи. Операція эта если и покончена въ Германіи, то очень недавно: въ 1854 г. въ Лейпцигскомъ округѣ, центрѣ общегерманской цивилизаціи, изъ общинныхъ угодій, Gesammtfluren, были подѣлены 37%, остальныя еще числились въ общемъ пользованіи; въ 1852 г. въ Ганноверѣ 1201 община покончили свои разверстанія, 546 еще приступали къ оному. Стремленіе къ раздѣлу общинныхъ угодій и къ переходу къ участковому было всего сильнѣе въ исходѣ XVIII вѣка, нѣсколько охладилось въ началѣ XIX-го и въ половинѣ нынѣшняго столѣтія во многихъ государствахъ запада даже пріостановилось. Въ Австріи размежеваніе всѣхъ общихъ выгоновъ было предписано въ 1768 г., подтверждено въ 1780 г., за тѣмъ въ 1808 г. вмѣсто принужденія приказано мѣстнымъ властямъ ограничиться внушеніями, а въ 1849 г. запрещено приступать къ раздѣлу общихъ угодій безъ особаго разрѣшенія начальства. Въ Пруссіи (26 іюля 1847 г.) запрещено дѣлить такія общинныя земли, которыя служатъ для покрытія общественныхъ расходовъ (Kämereivermögen) или которыми пользуются общинники въ качествѣ членовъ общества, dessen Nutzung den Gemeindemitgliedern als solchen zusteht!!

Если въ этомъ непонятномъ текстѣ есть какой либо смыслъ, то это должно значить коротко и ясно, что никакія общинныя земли не подлежатъ болѣе раздѣлу. Но въ нѣмецкихъ законахъ иностранцу трудно отыскать настоящее ихъ значеніе. Во Франціи (21 fevrier 1838) запрещено производить такія разверстанія des biens communaux qui comprendrait la propriété du fond et serait définitif.

(Roscher. S. d. V. §§ 78 79 80 81 82 83).

[10]) По закону 1837 года общественныя имущества (les biens communaux) состояли въ непосредственномъ завѣдываніи conseil municipal и мэръ управлялъ ими въ качествѣ повѣреннаго сельскаго общества. Но впослѣдствіи самостоятельность общественныхъ властей была стѣснена даже и въ этомъ хозяйственномъ вѣдомствѣ.

Префекту во всѣхъ случаяхъ предоставляется утверждать постановленіе муниципальнаго совѣта. C'est le préfet qui statut définitivement sur le mode de jouissance des biens communicaux (Décret du 25 mars 1852, art. 1). По буквѣ закона муниципальный совѣтъ установляетъ (règle) порядокъ эксплуатаціи общественныхъ угодій, совѣщается (délibère) объ общественныхъ выгонахъ, но по силѣ судебныхъ рѣшеній не имѣетъ права дѣлать постановленій по симъ предметамъ, такъ что съ одной стороны законъ гласитъ: «que le conseil municipal règle la repartition et le mode de jouissance des pâturages communaux (Loi du 18 juillet 1837, art. 17)», а съ другой стороны судебная практика установила «qu'il ne lui appartient pas de faire des réglements de police en cette matière.»

Въ томъ же смыслѣ или, лучше сказать, съ тою же двусмысленностію установились и всѣ прочія правила общиннаго пользованія pâture vaine, pâture vive, pâture grasse, parcours, affouage.

Приказный духъ регламентаціи проникъ такъ глубоко въ сельскій бытъ Франціи, что и сами жители и ихъ стада двигаются какъ стройные полки по командѣ мэра, субъ-префекта и префекта.

При выпускѣ скота на общіе выгоны назначается общественный пастухъ (pâtre commun); онъ опредѣляется мэромъ по предложенію муниципальнаго совѣта. Домохозяевамъ запрещается выгонять и пасти скотъ отдѣльно подъ страхомъ штрафа (2 francs par tête de bêtail). Такса для содержанія пастуха установляется по предложенію полеваго сторожа (garde champêtre) муниципальнымъ совѣтомъ, и предъявляется субъ-префекту; пользованіе лѣсомъ для топлива (affouage) подлежитъ еще болѣе мелочной регламентаціи: списокъ домохозяевъ, коимъ присуждается лѣсъ, утверждается префектомъ; самая рубка производится

подрядчиками по лѣсосѣкамъ (par coupe) и по контрактамъ, заключаемымъ мэромъ съ торговъ (par bail au rabais); дрова, нарубленные и сложенные въ жеребьевыя доли (lots) распредѣляются мэромъ, но не иначе, какъ по предварительному разрѣшенію префекта; вѣдомость о раскладкѣ лѣса (le rôle d'affouage) составляется мэромъ, утверждается префектомъ, отъ него передается уѣздному сборщику податей (receveur de l'arrondissement) и наконецъ отъ сего послѣдняго общественному сборщику (receveur municipal), который взимаетъ положенную таксу и выдаетъ въ полученіи оной квитанцію; квитанціи пишутся на гербовой бумагѣ, свидѣтельствуются мэромъ и передаются получателю.

Въ тѣхъ комунахъ, гдѣ общественные доходы не достаточны для содержанія полевыхъ и лѣсныхъ сторожей, общественные лѣсосѣки (coupes affouagères) вмѣсто того, чтобы поступать въ пользованіе жителей, продаются па срубъ для покрытія расходовъ. Но для таковой продажи требуется разрѣшеніе префекта и если оцѣночная сумма выше 500 франковъ (125 рублей), то дѣло восходитъ до министра внутреннихъ дѣлъ!!!

Эти порядки общиннаго владѣнія во Франціи замѣчательны какъ самое крайнее осуществленіе системы бюрократической регламентаціи. Когда сельскія общества доходятъ до такого благоустройства, что не могутъ выпускать своей скотины безъ дозволенія начальства и не вправѣ рубить дрова и продавать ихъ безъ разрѣшенія губернскихъ или центральныхъ властей, то уже само собой разумѣется, что эти общества и сами обыватели неминуемо должны превратиться въ всепокорнѣйшія слуги правительства и его агентовъ, отъ коихъ исходятъ на нихъ всякія милости и благодѣянія.

Поэтому мы смѣемъ думать, что эти правила, изложенныя въ code rural и code forestier еще болѣе способствуютъ единодушному голосованію сельскихъ обывателей въ пользу какого бы ни было правительства, чѣмъ конституціи, партіи и основные законы, безпрерывно измѣняемые въ прекрасной Франціи—le beau pays de France.

(Bergquier, le corps municipal p. 62—67).

[11]) Zweigwirthschaft, morcellement. Частное землевладѣніе, въ противоположность общинному, имѣетъ при всѣхъ прочихъ несомнѣнныхъ своихъ выгодахъ, то послѣдствіе, что приводитъ поземельную собственность къ чрезмѣрному раздробленію. Повсемѣстное стремленіе къ уничтоженію общиннаго землевладѣнія и къ переходу къ участковому, подворному продолжалось съ половины XVIII столѣтія и до второй половины

XIX-го. Затѣмъ наступила реакція. Во Франціи особенно законы о наслѣдствѣ и раздѣлѣ привели землевладѣніе къ крайней мелкопомѣстности. Уже въ прошломъ столѣтіи, Malthus, A. Young предупреждали французское правительство объ этомъ неизбѣжномъ исходѣ подворнаго владѣнія и раздѣла. Въ тридцатыхъ годахъ XIX-го ст. французы уже сами писали: la division du sol a été poussée à l'extrême; la France semble tombée en poussière (Journal des Débats 19 mai 1834) la terre y est découpée en lanières qui se vendent à des prix fous (Lavergue. Journ. d'Économistes mai 1856).

(Roscher. S. d. V. S. 377, 831 и слѣд.).

[12]) Domesdaybook, кадастровая опись, составленная въ первые года послѣ норманскаго нашествія въ XI столѣтіи въ царствованіе Вильгельма II. На этомъ древнѣйшемъ актѣ основано все англійское землевладѣніе. Норманы дружинники дѣйствовали въ Англіи иначе чѣмъ другіе завоеватели. Они не обращали туземное населеніе въ рабство или въ крѣпостное состояніе, но прямо конфисковали всѣ имущества англосаксовъ, выселяли прежнихъ владѣльцевъ, раззоряли ихъ дома и на пепелищахъ строили свои manors.

Крестьянство въ смыслѣ особаго сословія землевладѣльцевъ собственниковъ было такимъ образомъ уничтожено въ Англіи съ перваго же дня политическаго устроенія, и послѣ битвы при Hastings всѣ мелкіе землевладѣльцы были обезземелены. Domesdaybook насчитываетъ всѣхъ помѣстій въ Англіи 60,215, которыя подѣлены между 600 королевскими вассалами, дружинниками Вильгельма завоевателя. Они носили различныя наименованія tenantes in capite, barones majores et minores, kings thanes, proprietors: въ концѣ царствованія Вильгельма число ихъ возрасло до 1400.

Второй разрядъ землевладѣльцевъ назывался subtenentes; ихъ считалось по Domesdaybook 7,871.

Эти два класса выставляли милицію; крупные землевладѣльцы до 793 человѣкъ съ одного помѣстья.

Мелкіе, subtenentes отъ 2 до 10.

Всѣ прочія сословія воинской повинности не несли и держали земли отъ помѣщиковъ; это были подъ разными названіями арендаторы, кортомщики, оброчники; они поголовно исчислены въ томъ же кадастрѣ:

Sochmani (однодворцы)	23,072
Burgeness (мѣщане)	7,968
Villani (тяглые крестьяне)	108,407
Bordarii (полу-тяглые)	82,119

Cottarii (огородники) 5,054
и наконецъ Servi (кабальные холопы) 25,156

Главный характеръ англійскаго землевладѣнія вытекаетъ именно изъ этой пропорціи 60,000 помѣстій, подѣленныхъ между 600—1,400 крупныхъ собственниковъ съ 200,000 оброчниковъ. На 1 помѣстье приходилось не болѣе 3—4 земледѣльцевъ, на 1 барона-собственника не менѣе 4—5 помѣстій. На земледѣльческій трудъ было болѣе запроса чѣмъ предложеній и это заставило землевладѣльцевъ съ самаго основанія англійской монархіи привлекать къ себѣ обывателей выгодными условіями, строгою справедливостію и полной свободой общественныхъ отношеній. Либерализмъ ихъ былъ вынужденный, но тѣмъ не менѣе благодатный.
(Gneist. Englische Communalverfassung S. 60)

[13]) Объ уничтоженіи крѣпостнаго состоянія и личнаго рабства въ Англіи свѣдѣнія очень сбивчивы. Если не ошибаемся, англійскіе крестьяне (ceorls) съ разными ихъ подраздѣленіями (villani, bordarii, cottarii) никогда не были закрѣплены за помѣщиками. По древнѣйшимъ узаконеніямъ Вильгельма завоевателя крестьянинъ (ceorl) переименовывался въ помѣщики (thane), коль скоро онъ пріобрѣталъ 600 акровъ (180 дес.) и строилъ господскій домъ (mansion). Повидимому, уже въ въ XIII столѣтіи всякое различіе между крестьянствомъ и прочими сословіями изгладилось и оно, можно сказать, разложилось на разные виды оброчныхъ содержателей господскихъ земель.

Но личное рабство сохранилось долѣе и оставило въ англійскомъ обществѣ глубокіе слѣды; изъ исчисленныхъ въ Domesdaybook 25,000 холоповъ servi образовалось то сословіе неимущихъ бродягъ и призрѣваемыхъ, которое и по сіе время угнетаетъ Англію. Первобытное ихъ состояніе тѣмъ и отличалось отъ всѣхъ прочихъ классовъ, что они имущественными правами не пользовались и сами составляли предметъ торга; при Генрихѣ III рабы продавались по 2—3 фн. Но вскорѣ однако личная кабала была отмѣнена.

По Magna Charta этимъ servi, кабальнымъ холопамъ предоставлено въ извѣстныхъ случаяхъ право жалобы и иска на господъ. Французъ Froissard (1337 г.), описывая сельскій бытъ Англіи, говоритъ, что низшіе классы скорѣе могутъ быть названы обязанными служителями чѣмъ крѣпостными людьми. При Ричардѣ II (1377—1399 г.) еще упоминается, но уже въ послѣдній разъ въ королевскихъ статутахъ о крѣпостномъ состояніи. Въ 1381 г. мятежники подъ предводительствомъ Wat-ryller требуютъ между прочимъ отъ короля увольненія крестьянъ. Нѣкоторые отдѣльные случаи добровольнаго закабаленія еще продолжа-

ются однако въ церковныхъ имѣніяхъ до XVI столѣтія. Въ королевскихъ помѣстьяхъ крѣпостные уволены окончательно актомъ Елизаветы 1574 г.

Но въ то же время и параллельно съ эмансипаціей идутъ мѣропріятія къ устройству личнаго труда вольноотпущенныхъ. Въ 1348 г. чума, свирѣпствовавшая въ сельскомъ населеніи и опустошившая нѣкоторыя графства, побудила правительство принять мѣры къ задержанію рабочихъ. Статутъ Эдуарда III 1350 г. ввелъ справочную цѣну, по коей чернорабочіе обязаны были исполнять поденныя и урочныя работы, не только земледѣльческія, но и ремесленныя, подъ страхомъ тюремнаго заключенія. Рабочихъ, бѣжавшихъ отъ помѣщика, клеймили по приговору суда. При Ричардѣ II (1377—1399 г.) запрещено рабочимъ отлучаться изъ своего округа (hundred) безъ особаго паспорта за королевской печатью (letter patent). По статуту Генриха IV (1406 г.) запрещается принимать въ ремесленное ученіе дѣтей такихъ родителей, у которыхъ годоваго дохода менѣе 20 schilling.

Такимъ образомъ крестьянское сословіе въ Англіи уже съ древнѣйшихъ временъ раздвоилось на два класса: тѣ изъ нихъ, которые имѣли нѣкоторыя средства, поступили въ качествѣ картомщиковъ, арендаторовъ на помѣщичьи земли и пріобрѣли непосредственно всѣ права вольнаго состоянія, такъ что въ юридическомъ отношеніи уже въ XIII столѣтіи между ними и gentry не было никакого различія: общественное (или земское) ихъ значеніе также вскорѣ уравнялось съ дворянствомъ, вслѣдствіе кореннаго правила, что голосъ въ общественныхъ сходкахъ принадлежитъ не собственнику, а тому лицу, которое держитъ, занимаетъ землю (occupier).

Но другой низшій разрядъ крестьянъ, потомки бывшихъ холоповъ и вообще люди не успѣвшіе въ эти первыя времена общественнаго устроенія пріобрѣсти осѣдлость, снять земли—превратились вскорѣ въ настоящихъ Илотовъ, номинально свободныхъ, въ сущности невольныхъ, закрѣпощенныхъ не вотчинникамъ, какъ въ остальной Европѣ, и по округамъ (hundred) и приходомъ (parish) и впослѣдствіи поступившихъ на попеченіе и призрѣніе прочихъ сословій имущихъ (Fischel Die Verfassung Englands S. 44—52).

[14]) List, die Ackerverfassung, die Zweigwirthschaft und die Auswanderung 1842.

Knaus, die politische Landgemeinde als Grundeigenthümerin Tübingen 1844.

Stein. Innere Verwalthungslehre. Die Entwährung Stuttgart 1866. Ss. 286—290.




Stanford University Libraries
3 6105 124 426 607

